

N° 11

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi (urgence déclarée) de **mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**,*

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 497 (2007-2008), 8 et 10 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• ARTICLE 3 Réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction	9
• ARTICLE 7 Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés	18
• ARTICLE 8 Modalités de mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés	23
• ARTICLE 14 Elargissement du périmètre des opérations financées par l'ANRU	26
• ARTICLE 15 Recentrage de dispositifs d'aide à l'investissement locatif privé	29
• ARTICLE 16 Extension de l'avantage fiscal lié au « Pass foncier » à l'acquisition de logements dans des immeubles collectifs	38
• ARTICLE 23 Planification de l'hébergement	43
• ARTICLE 24 Régionalisation de l'application en Ile-de-France du droit au logement opposable	47
• ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 24 Améliorations de la procédure du droit au logement opposable	53
TRAVAUX DE LA COMMISSION	57
I. AUDITION DE MME CHRISTINE BOUTIN, MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE	57
II. EXAMEN EN COMMISSION	57
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	63

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, délibéré en Conseil des ministres le 28 juillet 2008 a été déposé en premier sur le bureau du Sénat.

Le gouvernement a déclaré l'urgence sur ce texte le 3 octobre 2008.

L'architecture du projet de loi, qui comporte 27 articles d'importance très inégale, est structurée en **cinq chapitres**.

Le chapitre premier « *Dispositions relatives à la mobilisation des acteurs* » intéresse les organismes HLM et le système de la participation des employeurs à l'effort de production.

S'agissant des **baillleurs sociaux**, il propose la mise en œuvre de **conventions d'utilité sociale** avec les organismes HLM qui doivent permettre notamment l'expérimentation de la modulation des loyers en fonction des revenus des locataires. Il institue également un **prélèvement financier sur les organismes inactifs** (désignés sous l'appellation de « dodus dormants »). Enfin, il facilite le recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par les bailleurs sociaux.

Le chapitre premier inclut aussi une réforme très substantielle de la participation des employeurs à l'effort de construction (**1 % logement**), portant sur la gouvernance de ses structures et sur l'emploi de ses ressources.

Le chapitre II définit un **Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés** (PNRQAD) et précise ses objectifs et les conditions de sa mise en œuvre.

Le chapitre III « *Mesures en faveur du développement d'une offre nouvelle de logements* », comporte des dispositions modifiant le code l'urbanisme pour autoriser la **densification des constructions**, la création des « projets urbains partenariaux », variante des zones d'aménagement concerté (ZAC), et des dérogations aux règles d'urbanisme pour les personnes handicapées. Ce chapitre propose aussi de renforcer la portée opérationnelle du **programme local de l'habitat** (PLH) et ouvre la faculté pour l'ANRU de financer des structures d'hébergement dans le cadre de projets de rénovation urbaine.

Trois **mesures à caractère fiscal** figurent à ce chapitre : le recentrage des **dispositifs « Robien »** et « Borloo-neuf », la suppression du « Robien-ZRR » et l'extension du dispositif « Pass Foncier » et de ses avantages fiscaux aux logements collectifs.

Il propose enfin d'autoriser la comptabilisation temporaire de l'accession très sociale dans les obligations de construction des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

Le chapitre IV « *Dispositions relatives à la mobilité dans le parc de logements* » met en œuvre la diminution des **plafonds de ressources pour l'accès au logement locatif social** et prévoit des exceptions au droit au maintien dans les lieux dans le logement social.

Le chapitre V « *Dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion, à l'hébergement et à l'accès au logement* » vise à une meilleure efficacité du fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, et à la simplification des documents de planification départementale pour l'hébergement et le logement. Il autorise, dans certaines limites, une gestion interdépartementale du droit au logement opposable en Ile-de-France et propose une définition légale précise de l'habitat indigne.

Votre commission des finances, en liaison avec la commission des affaires économiques saisie au fond et la commission des affaires sociales, s'est saisie pour avis des articles (8 au total) ayant une portée fiscale ou budgétaire directe, ainsi que des articles relatifs à des **dispositifs ayant fait l'objet récemment de contrôles budgétaires** à l'initiative de votre rapporteur spécial, ce qui recouvre quatre types de dispositions :

- la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction (article 3) ;
- les dispositions relatives au Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ainsi qu'aux règles d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (articles 7, 8 et 14) ;
- les dispositions relatives aux dépenses fiscales (articles 15 et 16) ;
- la mise en œuvre du droit opposable au logement (articles 23 et 24).

Ces articles faisant l'objet de commentaires détaillés, votre rapporteur pour avis se limitera, à ce stade, à mettre en évidence quelques remarques.

Le présent projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion s'inscrit dans un **contexte défavorable** pour le secteur du logement qui se trouve confronté à un ralentissement brutal de l'activité aux conséquences multiples : baisse du nombre des programmes de construction, réduction des ventes dans le neuf et l'ancien, fléchissement des prix à l'exception de secteurs très tendus, difficultés financières des entreprises du bâtiment.

A ce ralentissement de l'activité s'ajoutent désormais les conséquences de la grave crise financière qui frappe l'Europe.

Le présent projet de loi, et notamment ses dispositions relatives au 1 % logement est également indissociable du **contexte budgétaire** qui a conduit le gouvernement à présenter un projet de loi de finances pour 2009 et un projet de programmation des finances publiques pour 2009-2011 marqués par des économies budgétaires.

Plafonds 2009-2011 mission « Ville et logement »

(en millions d'euros)

	LFI 2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	8 707	7 605	7 296	7 279
Crédits de paiement	8 143	7 637	7 532	7 367

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Pour la mission « Ville et logement », ce projet de loi de finances pour 2009 se traduit par des **débudgétisations** qui touchent tout particulièrement le programme de rénovation urbaine et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

S'agissant de la rénovation urbaine, outre la disparition du programme spécifique, fusionné au sein d'un programme global « politique de la ville », le projet de loi de finances procède à une débudgétisation intégrale, alors que la loi de finances pour 2008 prévoyait un montant de 385 millions d'euros en autorisations d'engagement et 200 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour l'ANAH, la loi de finances pour 2008 avait inscrit 505 millions d'euros en autorisations d'engagement et 375,8 millions d'euros en crédits de paiement. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit exclusivement une subvention de fonctionnement de 6 millions d'euros.

Pour autant le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion comporte **des mesures qui représentent des avancées intéressantes pour une meilleure efficacité des politiques du logement.**

Un nombre important des dispositions proposées s'inspire des conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

C'est le cas de la rénovation du 1 % logement, de la mobilisation des organismes HLM au moyen d'un conventionnement avec l'Etat, fixant des objectifs pluriannuels, comme des mesures visant à développer la mobilité au sein du parc HLM ou à recentrer les aides fiscales en faveur de l'investissement locatif.

Considérant les seules dispositions du projet de loi dont elle s'est saisie, votre commission des finances estime qu'**il comporte des mesures attendues et dont la mise en œuvre devrait effectivement favoriser une meilleure gestion des dispositifs existant de soutien au logement.**

Il en est ainsi de la nécessaire réforme de la gouvernance du 1 % logement, même si la procédure proposée pour la détermination des emplois prioritaires de la ressource **nécessite d'être améliorée pour donner toute sa place à l'appréciation du Parlement.**

Le recentrage des aides fiscales à l'investissement locatif constitue également une réforme bienvenue, inspirée par la recherche de l'efficacité de la dépense publique.

Enfin, l'aménagement des procédures du droit au logement opposable, et notamment sa régionalisation en Ile-de-France est une réponse concrète et adaptée à la diversité des territoires.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 3

Réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction

Commentaire : le présent article propose, d'une part, une réforme de la gouvernance du 1 % patronal, modifiant la répartition des rôles entre l'Etat et les partenaires sociaux et, d'autre part, un transfert des compétences décisionnelles pour l'affectation des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction.

I. LE SYSTÈME DU 1 % ET SES LIMITES

A. DES RESSOURCES IMPORTANTES

Mis en place de manière obligatoire en 1953¹, le système dit du 1 % logement oblige les entreprises de plus de 20 salariés (depuis le 1^{er} janvier 2006, date à laquelle le seuil d'assujettissement a été porté de 10 à 20 salariés) à participer à l'effort de construction en versant chaque année un pourcentage de leur masse salariale fixé, depuis 1992, à 0,45 %.

Constituées pour l'essentiel des cotisations des employeurs et des retours des prêts, les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction ont connu une progression ces 10 dernières années :

Evolution des ressources du 1 % logement

(en millions d'euros)

Ressources (M€)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ressources long terme dont :	1 297	1 553	1 900	2 124	2 679	3 104	3 335	3 428	3 596
<i>Collecte exercice n-1</i>	1 045	1 085	1 129	1 085	1 205	1 285	1 327	1 364	1 410
<i>Retours sur prêt long terme</i>	1 305	1 368	1 437	1 415	1 629	1 714	1 911	2 058	2 181
<i>Sommes incorporées</i>	91	99	105	111	112	98	92	82	93
<i>Participation volontaire</i>	7	7	7	8	7	7	6	6	5

Taux de croissance annuel	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ressources long terme dont :		20%	22%	12%	26%	16%	7%	3%	5%
<i>Collecte exercice n-1</i>		4%	4%	-4%	11%	7%	3%	3%	3%
<i>Retours sur prêt long terme</i>		5%	5%	-2%	15%	5%	11%	8%	6%
<i>Sommes incorporées</i>		9%	6%	6%	1%	-13%	-6%	-11%	14%
<i>Participation volontaire</i>		0%	0%	14%	-13%	0%	-14%	0%	-17%

Source : ministère du logement et de la ville

¹ Décret-loi du 9 août 1953 portant création du 1 % logement.

Ces ressources sont utilisées de la manière suivante :

- des concours aux personnes physiques ;
- des concours à long terme accordés aux personnes morales (dont les préfinancements des organismes HLM et des SEM, ou le financement des opérations de l'association Foncière Logement dans le cadre de la rénovation urbaine).

Emplois de fonds en 2006

(en millions d'euros)

- Investissements locatifs	
dont Financements bailleurs	820
dont Renouvellement urbain	285
- Aides aux ménages	1.785
- Foncière Logement	678

Source : UESL.

Parmi les aides aux ménages, les « nouveaux emplois », distincts des prêts à l'accession ainsi que des « prêts amélioration et agrandissement », ont connu un essor important à partir de 2001.

Aides accordées aux ménages

(en millions d'euros)

	Montant des aides						Nombre d'aides distribuées					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prêts Pass-Travaux	686	689	686	721	788	871	106 329	102 396	105 181	111 550	124 004	136 867
Aides Loca-Pass	142	251	319	307	348	404	363 056	485 148	521 666	476 815	542 686	629 044
Prêts intempéries	-	0,8	-	-	-	-	-	128	-	-	-	-
Prêts Sécuri-Pass	0,2	0,4	3,5	5,5	9	10	66	67	157	246	346	386
Aide Mobili-Pass	10	37	51	63	75	88	6 644	23 916	31 259	35 817	40 104	45 387
TOTAL	838,2	978,2	1 059,5	1 096,5	1 220	1 372	476 095	611 655	658 263	624 428	707 140	811 684

Source : ANPEEC

B. UNE GOUVERNANCE DÉFAILLANTE ET UNE CERTAINE DISPERSION DES EMPLOIS DE FONDS

Dans son fonctionnement actuel, le 1 % logement repose sur deux structures : l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

L'UESL a été créée par la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 pour donner au 1 % logement les moyens de se moderniser et d'améliorer son efficacité, tout en renforçant le rôle des partenaires sociaux.

C'est une société anonyme coopérative à capital variable qui a pour associés :

- les CIL (comités interprofessionnels du logement) et chambres de commerce et d'industrie collectrices dont la participation est obligatoire,

- les organisations interprofessionnelles et représentatives au plan national de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) ou d'entreprises assujetties au versement de la PEEC (MEDEF, CGPME).

L'UESL est administrée par un conseil de 15 membres, représentant à parts égales les associés collecteurs, les organisations syndicales d'employeurs associées et les organisations syndicales de salariés associées. L'Etat est représenté par deux commissaires du gouvernement désignés, l'un par le ministre en charge de l'économie et des finances l'autre par le ministre en charge du logement

L'ANPEEC a été créée par une loi du 31 décembre 1987 sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, afin de garantir le bon emploi des fonds du 1 % logement en associant à sa gestion les partenaires sociaux. A ce titre, elle contrôle notamment les organismes collecteurs financiers (CIL, CCI et la société immobilière des chemins de fer français).

Ces dernières années ont vu une remise en cause du fonctionnement du 1 %, critiqué pour son opacité et des frais de gestion parfois excessifs, comme pour l'efficacité contestable, notamment au regard de critères d'urgence sociale, de certains des dispositifs conventionnels.

De fait, les dispositions du code de la construction et la pratique suivie n'ont pas permis une différenciation satisfaisante entre les fonctions de gestion et celles de contrôle.

En 2006, le rapport public de la Cour des comptes avait souhaité également que « *Les différentes utilisations du 1 % logement, qui se sont successivement stratifiées, fassent l'objet d'une évaluation approfondie afin de simplifier les dispositifs, de clarifier les objectifs assignés, et de fixer des priorités d'emploi de la ressource* ».

Cette critique visait plus particulièrement certains dispositifs, assez éloignés de la vocation initiale du 1 % logement et souvent proposés sans conditions de ressources.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE RÉFORME ASSEZ CONSENSUELLE DE LA GOUVERNANCE

Le présent article propose **une double évolution** de la gouvernance du 1 %, afin, d'une part, de mieux distinguer les fonctions de gestion de celles de contrôle et, d'autre part, de renforcer le rôle et la présence de l'Etat dans les différentes instances.

L'organe central du 1 % logement, l'Union d'économie sociale du logement, est ainsi clairement désigné comme responsable de la mise en œuvre des emplois et dispose de capacités de recommandations permettant l'application des orientations retenues et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des organismes collecteurs.

En outre, le nombre des commissaires du gouvernement auprès de cette instance serait augmenté, passant de deux à trois, et leurs pouvoirs seraient renforcés. Leur droit de demander conjointement une seconde délibération serait remplacé par un droit de veto individuel, pouvant être exercé dans le délai d'un mois suivant la prise de délibération.

Le rôle de l'ANPEEC est recentré sur les missions de contrôle de l'ensemble des acteurs du 1 % logement. Sa gouvernance relève désormais uniquement de l'Etat. La nouvelle rédaction de l'article L. 313-11 du code de la construction et de l'habitation, prévoit ainsi que son conseil d'administration serait désormais composé de cinq représentants de l'Etat et de trois personnalités désignées par le ministre chargé du logement, alors qu'il comprend, selon les dispositions en vigueur, à égalité, des représentants de l'Etat, des représentants des organisations d'employeurs, des représentants d'organisations de salariés et des représentants des collecteurs agréés.

Sous réserve de quelques divergences qui ont évolué au cours de la concertation engagée par le gouvernement, cet aspect de la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction a recueilli une appréciation positive de l'ensemble des acteurs. Les partenaires sociaux, de manière unanime ont ainsi réaffirmé leur « *souci d'une refonte ambitieuse de la gouvernance qui doit permettre une clarification des rôles et des missions des différentes instances, d'une part entre l'ANPEEC et l'UESL, d'autre part au sein de l'UESL, en distinguant les fonctions d'orientation et de gestion* ».

B. UNE ORIENTATION ADMINISTRATIVE DES RESSOURCES DU 1 %

La réforme du 1 %, intégrée dans le présent article, comporte un second volet relatif à la définition des priorités d'emploi des fonds et à la fixation des enveloppes de crédits affectées à ces actions.

Le présent article propose, par une nouvelle rédaction de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, à la fois :

- une définition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- une liste de catégories d'emplois de fonds autorisées ;
- et une énumération des natures d'emplois des fonds (prêts, prises de garantie, subventions).

Par rapport au droit en vigueur, les principales modifications portent sur **l'intégration de nouveaux emplois** et sur **l'abandon d'une répartition conventionnelle des ressources**, entre l'Etat et les partenaires sociaux, au profit d'une **affectation décrétée** par l'Etat.

Les catégories d'emplois actuelles sont ainsi complétées par l'intégration du financement du Programme national de requalification des quartiers anciens, l'amélioration du parc privé (qui correspond au financement des actions menées par l'ANAH) et la participation à des actions de formation, d'information et de réflexion menées par des associations agréées par l'Etat.

Quant à la répartition des ressources issues de la collecte de la participation des employeurs entre les catégories d'emplois, répartition qui relevait jusqu'à présent de conventions passées entre les partenaires sociaux et l'Etat, le présent article propose de la confier au seul pouvoir réglementaire.

Il met ainsi un terme au système de conventionnement, prévu par l'actuel article L. 313-19, qui précise que l'UESL « *conclut avec l'Etat, après information des associés collecteurs, des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction et des ressources du fonds d'intervention de l'union, à mettre en œuvre par les associés collecteurs. L'union peut en outre conclure avec l'Etat des conventions ayant pour objet de favoriser la coopération entre associés, de coordonner les tâches de collecte, d'harmoniser les modalités d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction, de contribuer, avec les associations départementales d'information sur le logement qui ont signé une convention avec l'Etat, à l'information sur le logement des salariés et d'améliorer la gestion des associés collecteurs.* »

Ce système de conventionnement a été à l'origine de la diversification de l'activité du 1 % logement dans sa contribution au développement de l'offre et de l'accès au logement. Il a notamment servi de base juridique au lancement des dispositifs Garantie des Risques Locatifs (GRL) et « Pass-Foncier » (conventions du 20 décembre 2006), mais aussi à la contribution de l'UESL au programme national de rénovation urbaine (convention du 10 septembre 2003).

Le présent article prévoit ainsi dans la nouvelle rédaction de l'article L. 313-3 que non seulement « *pour chaque catégorie d'emplois, la nature des emplois correspondants et leurs règles générales d'utilisation sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis des représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'organisme mentionné à l'article L. 313-*

17 », mais également que « *les enveloppes minimales et maximales qui leur sont consacrées annuellement sont fixées par décret.* »

Interrogé par votre rapporteur pour avis sur la **répartition envisagée de la ressource entre les différents emplois**, le ministère du logement et de la ville a apporté les précisions suivantes :

« A ce stade, les enveloppes exactes consacrées à chaque emploi ne sont pas déterminées de manière définitive, et ces enveloppes seront de toutes manières amenées à évoluer en fonction des modifications des conditions du marché immobilier et de la politique du logement.

« Toutefois, les principales réorientations envisagées sont les suivantes (les chiffres donnés correspondant aux versements une fois le régime de croisière atteint, en 2011) :

« - la contribution au financement du renouvellement urbain, du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés et de l'amélioration de l'habitat privé devrait s'élever, au total, à 850 millions d'euros par an.

« - Le financement de la production d'une offre locative, notamment sociale, devrait s'élever à environ 1,7 milliard d'euros au total. Sont compris dans ces financements : l'intervention en faveur de l'Association Foncière Logement ; l'intervention en appui du plan de cohésion social qui sera confirmée même si ses modalités pourront évoluer (une enveloppe spécifique pourrait être consacrée au développement d'une offre adaptée aux ménages désignés comme prioritaires au titre du droit au logement opposable par la commission de médiation).

« - emplois très sociaux : les interventions seront maintenues et renforcées, leurs règles seront clarifiées et simplifiées.

« - aides aux personnes physiques (de l'ordre de 1,4 milliard d'euros au total) : des financements complémentaires pour l'accession à la propriété devraient abonder le dispositif de Pass-foncier qui sera renforcé; la garantie des risques locatifs sera intégralement financée par le 1 % Logement et les modalités des autres aides (Loca-Pass en secteur HLM, Mobili-Pass, Securi-Pass...) seront remises à plat.

« - financement d'associations de formation, d'information et de réflexion : le financement des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) et des associations de réflexion des partenaires sociaux dans le domaine du logement sera réaffirmé. »

Cette réponse assez peu précise et les informations transmises à votre rapporteur pour avis par les partenaires sociaux membres de l'UESL font surtout apparaître que la négociation entre l'Etat et l'UESL était loin d'être aboutie lors de la délibération du présent projet de loi en Conseil des ministres, le 28 juillet 2008.

C'est d'ailleurs dans le cadre de cette concertation, tardivement engagée par le ministère du logement, que les partenaires sociaux ont répliqué par l'adoption d'un **protocole national interprofessionnel** le 17 septembre 2008.

Par ce protocole, les partenaires sociaux entendent rappeler leur « *légitimité incontournable dans la gestion de la contribution du 1 % logement des entreprises* ». Ils proposent une réforme de la gouvernance des structures du 1 % et s'engagent à un certain nombre d'objectifs chiffrés, correspondant à la production de 30.000 logements, économiquement accessibles, supplémentaires par an, invitant l'Etat à une concertation sur les priorités définies par le protocole.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La **méthode d'élaboration** du présent article appelle de la part de votre commission des observations sévères.

Les conditions de l'examen de la réforme proposée pour le 1 % ne lui ont en effet, pas permis de disposer des informations nécessaires pour se prononcer en toute connaissance de cause.

La conduite de la concertation avec les instances du 1 % a été engagée après le dépôt du projet de loi et se poursuit encore lors de l'examen du projet de loi par votre commission.

Les résultats de cette concertation entre les partenaires sociaux ont certes abouti favorablement sur le sujet assez consensuel de la gouvernance du 1 % et ils devraient être intégrés par voie d'amendements dans le texte définitif.

Mais sur les sujets les plus importants, concernant l'emploi des fonds du 1 %, le niveau de sa contribution à des politiques antérieurement financées par des crédits budgétaires, les éventuelles contreparties de cette contribution ou même le caractère temporaire ou définitif de ces nouvelles « règles du jeu », votre rapporteur pour avis a obtenu souvent des informations partielles, incertaines et parfois contradictoires.

S'agissant des **orientations proposées**, il est juste que l'Etat se donne les moyens de réorienter les emplois du 1 % dans le sens des priorités qu'il définit. Il est, par exemple, bienvenu d'envisager une réduction du dispositif « Pass-travaux », accordé sans condition de ressources, alors que le projet de loi de finances pour 2009 propose d'instituer un crédit d'impôt sous la forme de « l'Eco-PTZ ».

Il est exact aussi que la multiplication des conventions spécifiques depuis 1998 a rendu moins lisible l'action du 1 % et, à cet égard, la négociation en cours aura eu comme effet positif de conduire les partenaires sociaux, comme l'Etat, à afficher leurs ambitions pour la politique du

logement, de manière plus explicite encore qu'ils ne le faisaient précédemment.

On ne peut que regretter, dans ces conditions, que cette mise à plat des objectifs du 1 % logement intervienne dans le contexte de la débudgétisation des financements du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et de l'ANAH et de sa compensation par les ressources de la participation des employeurs, qui a focalisé l'essentiel de la négociation.

Votre rapporteur pour avis a toutefois pris acte de la volonté exprimée par le ministre du logement et de la ville qui s'est engagé à ce que les conventions du PNRU, conclues avec les collectivités territoriales, soient respectées. Au total, en 2009, ce seront bien 795 millions d'euros qui seront affectés à ces conventions, comprenant la part antérieurement définie du 1 % logement à laquelle s'ajoute la nouvelle contribution qui lui est demandée.

S'agissant, enfin, de la procédure proposée par le projet de loi pour la fixation des enveloppes abondées par les ressources du 1 %, votre commission ne peut que constater qu'elle aboutit à réduire la capacité du Parlement de se prononcer sur une politique publique au cœur des préoccupations de nos concitoyens.

En effet, si la pratique antérieure des conventions avait justement été critiquée pour le peu de place qu'elle laissait à l'appréciation des Assemblées, le dispositif prévoyant que les enveloppes de crédits seront déterminées par décret n'est pas plus satisfaisant de ce point de vue.

Votre commission vous propose sur cet article, outre deux amendements corrigeant des références dans le code de la construction et de l'habitation, **neuf amendements qui portent sur la gouvernance du 1 %**, la définition de ses priorités et la place du Parlement dans la procédure d'orientation de l'emploi des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Au titre de la **réforme de la gouvernance du 1 %** et, particulièrement de son acteur principal, l'Union d'économie sociale pour le logement, les amendements présentés s'inscrivent dans l'objectif d'une distinction des fonctions d'orientation politique de celles de gestion.

Ils proposent, tout d'abord, de modifier le type de fonctionnement de cette société anonyme coopérative à capital variable en remplaçant son conseil d'administration par un conseil de surveillance et un directoire.

Votre commission vous présente également **deux amendements relatifs à la représentation de l'Etat** auprès des instances de l'UESL et au droit de veto des commissaires du gouvernement. Le premier de ces amendements est un appel à une coordination efficace entre les différents ministères concernés, le second prévoit que le droit de veto s'exercera de manière conjointe raccourcit d'un mois à quinze jours le délai au terme duquel ce droit doit être exercé.

Enfin, elle vous demande de préciser que le décret en Conseil d'Etat qui doit définir les conditions dans lesquelles les résultats des organismes collecteurs seront intégrés dans l'ensemble des ressources affectées du 1 %, pourra laisser une part de ce résultat à la disposition des CIL afin d'inciter notamment à une meilleure gestion.

S'agissant des **priorités d'emploi des ressources** de la participation des employeurs, votre commission vous demande de supprimer la mention selon laquelle elle serait destinée au financement d'actions de la politique de la ville, considérant que cette notion ne doit pas figurer dans l'objet social du 1 %. Elle vous propose, en revanche, d'y intégrer les actions en faveur de la rénovation urbaine.

Votre commission vous présente également une nouvelle énumération des catégories d'emploi de la ressource du 1 % figurant à l'article L. 313-3 du code de la construction. Par rapport au texte proposé par le présent projet de loi, cette rédaction distingue des emplois prioritaires, portant sur la construction et la réhabilitation de logements, et des emplois secondaires. Elle différencie la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine par rapport au nouveau programme de requalification des quartiers anciens dégradés et l'amélioration du parc privé.

En ce qui concerne la procédure de fixation des enveloppes de crédits, puisés sur ses ressources, que le 1 % logement serait amené à apporter en appui des actions prioritaires fixées par le gouvernement, votre commission vous propose de restaurer **un contrôle parlementaire « minimum » qui pourrait prendre deux formes :**

- un affichage, dans la loi, du montant global annuel des ressources du 1 % qui feront l'objet d'un « fléchage » par décret et qui se substituent à des dépenses budgétaires. En l'espèce, le ministère du logement a indiqué à votre rapporteur spécial que ce montant serait de 850 millions d'euros en 2009 ;

- la transmission au Parlement, lors du dépôt du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, d'une convention globale triennale de répartition des ressources du 1 %, complétée par celle des ajustements de prévisions de crédits annuels lors du dépôt des projets de lois de finances. Cette procédure présenterait le double avantage d'offrir une visibilité à moyen terme sur l'utilisation des ressources du 1 % logement et de rétablir le principe d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux, concernant une participation qui bien qu'obligatoire n'entre pas dans la catégorie des impositions de toute nature.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 7

Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Commentaire : le présent article propose de définir un programme dit de requalification des quartiers anciens dégradés pour la période 2009 à 2016.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN NOUVEAU PROGRAMME CIBLÉ

Le présent article propose de définir les objectifs d'un Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) dont il affiche les ambitions en termes quantitatifs de construction et réhabilitation de logements. Il précise également la procédure de sélection des quartiers retenus dans le cadre du programme.

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés a fait l'objet d'une mission de préfiguration ambitieuse, confiée par la ministre du logement et de la ville le 7 février dernier à l'ANRU, selon laquelle ce programme devait *« conduire une action globale et intégrée de transformation durable visant à :*

« - traiter le bâti dégradé pour améliorer les conditions d'habitat, contribuer à la résorption et l'habitat indigne et développer une offre de logement abordable ;

« - assurer le maintien sur place des habitants les plus modestes, tout en attirant de nouvelles populations dans un objectif de diversité sociales ;

« - créer un cadre de vie par la requalification de l'organisation urbaine (aménagement et équipements publics) ;

« - développer une politique sur la qualité, portant sur les aspects environnementaux, accessibilité, développement du très haut-débit ;

« - développer les liens avec tous les autres quartiers de la ville dans le cadre de la stratégie d'ensemble conduite par les collectivités concernées ;

« - permettre une redynamisation économique et commerciale ».

Le premier alinéa du présent article précise le **périmètre d'intervention** et les modalités de sélection des quartiers concernés. Il prévoit que la liste des quartiers concernés sera établie par décret. Les **critères d'éligibilité** seront au nombre de deux : un pourcentage « élevé » d'habitat

indigne et une situation économique et sociale des habitants « particulièrement » difficile.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que le nombre de quartiers concernés pourrait être limité, compris **entre 100 et 150 quartiers situés dans un maximum de 100 communes ou EPCI.**

Les alinéas suivants listent les opérations qui pourraient être conduites dans le cadre du programme.

Il s'agit des actions visant :

- la requalification des îlots d'habitat dégradé à travers l'acquisition du foncier, le relogement des occupants et la revente du foncier nu ou bâti,
- le développement et la requalification de l'offre de logement et d'hébergement,
- la réhabilitation du parc privé existant,
- la lutte contre l'habitat indigne,
- l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité,
- la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales,
- le relogement et l'accompagnement social des ménages en privilégiant leur maintien au sein du même quartier requalifié,
- et toute action concourant à la réussite du programme, en particulier en matière d'études ou d'ingénierie.

Le dernier alinéa prévoit que sur la durée retenue, soit de 2009 à 2016, le PNRQAD permettra l'aide à la réhabilitation de 60.000 logements et la production de 50.000 logements conventionnés dont 5.000 places d'hébergement ou de logements de transition. Il rappelle enfin, que ce programme s'inscrit dans l'objectif global du gouvernement qui est la réhabilitation de 140.000 logements privés dégradés en huit ans sur l'ensemble du territoire.

Cet alinéa a justifié la qualification de loi de programmation, conduisant à la saisine du Conseil économique et social sur cet unique article du projet de loi.

B. DONT LE FINANCEMENT EST CLAIREMENT EXTRA-BUDGÉTAIRE

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, les moyens nécessaires aux aides à la mise en œuvre du programme de requalification des quartiers anciens dégradés, entre 2009 et 2016, sont évalués à **2,5 milliards d'euros** soit un montant moyen d'environ 20 à 25 millions d'euros par projet.

Selon les informations fournies par le ministère du logement, l'Etat ne consacrera pas de crédits budgétaires à ce programme.

En effet, la dotation de 2,5 milliards d'euros proviendra exclusivement des fonds issus du prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction, « répartis entre 2 milliards d'euros intégrés au PNRQAD (géré par l'ANRU) et 500 millions d'euros apportés par l'ANAH sur des opérations de droit commun ».

Ce sont les seules précisions d'ordre financier qui sont données par le gouvernement, sachant que le rapport du Conseil économique et social¹ fait état de déclarations ministérielles indiquant que « ne devraient être retenus que les projets soutenus par les collectivités ou groupements de collectivités qui accepteront d'apporter un financement au moins équivalent, ce qui porterait l'enveloppe à 5 milliards d'euros. »

En réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur pour avis concernant notamment la répartition envisagée des financements et l'équilibre financier des projets, le ministère du logement a avancé de nouvelles estimations.

Il estime ainsi le montant des investissements, réalisés dans le cadre de ce programme, à environ **9 milliards d'euros**.

Les financements issus du PNRQAD et de l'ANAH devront donc être complétés par une participation globale au moins équivalente, à l'échelle du programme national, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, par des fonds propres des maîtres d'ouvrage, des prêts, notamment de la Caisse des dépôts et consignations, et des crédits du FISAC.

S'agissant de la programmation envisagée des engagements et des paiements, l'échéancier suivant a été fourni pour la période 2009-2012.

Estimation des besoins en engagement et paiement (2009-2012)

(en millions d'euros)

	Engagements	Paiements	Part ANAH « droit commun »	Total
2009	100	60	40	100
2010	250	90	40	130
2011	250	100	40	140
2012	250	250	40	290

Source : ministère du logement et de la ville

¹ Avis n° 23 du 9 juillet 2008 sur le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Le ministère du logement souligne ainsi que le rythme des engagements des opérations et des paiements ne devrait pas suivre une évolution linéaire mais qu'il sera, logiquement, corrélé à l'avancement réel des opérations physiques. Une hypothèse d'avancement du programme similaire à celle constatée pour le PNRU permet de simuler un rythme d'engagement et de paiement avec une montée en puissance échelonnée sur trois ans :

- en 2009, seuls les projets ayant déjà bénéficié d'une instruction au titre du PNRU ou de la préparation d'une OPAH RU devraient disposer d'une maturité suffisante pour solliciter des engagements;

- dès 2010, le conventionnement progressif de nouveaux quartiers contribuera à l'augmentation graduelle des engagements et des paiements (échelonnés sur 10 ans, durée du programme additionnée de 2 années supplémentaires).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article appelle plusieurs observations.

En premier lieu, l'absence d'indication formelle, intégrée au projet de loi présenté au Parlement, sur l'origine des financements comme sur la programmation annuelle des engagements, constitue un **recul par rapport aux précédentes lois de programmation** qui ont marqué le secteur du logement : loi de rénovation urbaine et loi de cohésion sociale.

En outre, votre commission est très attachée à ce que le lancement d'un nouveau programme de rénovation spécifique n'ait pas de répercussions négatives sur les précédentes lois de programmation. Elle sera, à cet égard, particulièrement attentive au **respect des conventions précédemment conclues dans le cadre du programme national de rénovation urbaine entre l'Etat, l'ANRU et les collectivités territoriales**.

On peut également s'interroger sur le choix d'une loi de programmation spécifique, par nature contraignante et limitée dans le temps, qui paraît assez peu adaptée à la complexité et à la lenteur propres aux procédures de réhabilitation dans l'habitat privé diffus. L'expérience du PNRU démontre qu'il est difficile de monter des dossiers, de rassembler les partenaires et d'engager la réalisation des opérations pour des projets de grande ampleur portant essentiellement sur des propriétés appartenant à des bailleurs institutionnels. Ces difficultés seront sensiblement renforcées pour des projets concernant un parc privé éclaté et dégradé.

Votre commission vous présente sur cet article **quatre amendements**.

Le premier amendement propose une nouvelle rédaction des objectifs du programme national de requalification afin de préciser qu'il doit favoriser non seulement la mixité sociale mais aussi l'équilibre entre les activités et l'habitat.

Le deuxième amendement précise que le nouveau programme national de requalification des quartiers anciens est indépendant du programme national de rénovation urbaine notamment sur le plan des objectifs quantitatifs de construction et de réhabilitation.

Le troisième amendement supprime la référence à l'objectif de réhabilitation de 140.000 logements privés, figurant au présent article. En effet, cet objectif qui correspond à la totalité des objectifs assignés à l'agence nationale de l'habitat, est indépendant du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, et n'a donc pas à figurer au présent article.

Le quatrième amendement, enfin, prévoit que le gouvernement remet chaque année devant le Parlement un rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens. Compte tenu de son financement extra-budgétaire, il convient que le suivi de ce programme fasse l'objet d'une procédure d'information spécifique du Parlement.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8

Modalités de mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Commentaire : le présent article précise les modalités de mise en œuvre par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'agence nationale pour l'habitat (ANAH) du programme de requalification des quartiers anciens dégradés pour la période 2009 à 2016.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article définit les modalités de mise en œuvre du PNRQAD qui fera intervenir l'ANRU, l'ANAH et le FISAC aux côtés des collectivités territoriales.

Le paragraphe I complète la définition des missions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine figurant à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en l'autorisant à apporter aux collectivités locales, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux organismes publics et privés, des concours financiers pour réaliser ce programme. Les modalités d'intervention de l'ANRU seront les mêmes que dans le cadre du PNRU.

Le paragraphe II prévoit que l'Agence nationale de l'habitat « contribue à la mise en œuvre » du programme.

Le paragraphe III renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'utilisation du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) dans le cadre du PNRQA.

Le paragraphe IV insère un nouvel article dans le code de la construction et de l'habitation afin d'ouvrir la possibilité de créer des « fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé » pour regrouper les financements publics et privés à destination des opérations incluses dans les programmes de requalification.

Ces fonds, créés par convention, seraient gérés par les collectivités territoriales, les EPCI ou les personnes publiques ou privées désignées en tant qu'aménageurs des quartiers concernés par le programme.

Le paragraphe V, enfin, modifie des dispositions du code de l'urbanisme pour autoriser, dans le cadre du PNRQAD, les établissements publics d'aménagement, l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ainsi que

les établissements publics locaux de rénovation urbaine à intervenir dans les quartiers anciens dégradés.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'EXPERTISE DE L'ANRU

D'ores-et déjà, l'ANRU intervient, par le biais de conventions conclues dans le cadre du PNRU, sur une vingtaine de sites en quartiers anciens. La liste des sites dont les dossiers sont passés en comité d'engagement comprend ainsi Dunkerque, Fort de France, Givors, Grasse, Lille, Marseille, Montauban, Montpellier, Mulhouse, Pantin, Paris / La Goutte d'or, Perpignan, Pointe à Pitre, Roubaix, Saint-Denis / Aubervilliers, Saint Etienne, Toulon, et Thiers.

Le choix de l'Agence pour mener à bien la mission de préfiguration puis pour assurer le pilotage et la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés peut donc se justifier compte tenu de son expérience. Cette attribution de compétence pose néanmoins **la question de la capacité de l'ANRU à faire face, à moyens constants, à ces nouvelles responsabilités.**

De fait, ce sont les méthodes utilisées par l'ANRU pour le PNRU qui devraient être reproduites pour ce nouveau programme.

Ainsi, selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis, le PNRQAD, serait lancé sur les bases suivantes, similaires à celui du PNRU :

- un programme national d'une durée de 8 ans (2009 – 2016) pour lequel l'ANRU tiendrait une comptabilité de programme (financement, organisation de l'instruction et suivi des projets) ;

- le financement de l'ANRU à destination de tous les maîtres d'ouvrage (collectivités, bailleurs sociaux, aménageurs...), l'ANAH étant chargée du financement de la réhabilitation du parc privé ;

- une convention pluriannuelle d'une durée de 5 à 7 ans, par projet, élaborée et mise en œuvre par la commune ou l'EPCI et les autres maîtres d'ouvrage, répondant à une stratégie sociale et urbaine préalablement validée par les partenaires nationaux du programme : périmètre d'intervention, opérations avec désignation des maîtres d'ouvrage et calendrier d'engagement, estimation des coûts des opérations et réservations financières des signataires de la convention pluriannuelle.

B. UNE INTERROGATION SUR LE RÔLE DES FONDS LOCAUX DE RÉHABILITATION DE L'HABITAT PRIVÉ

S'agissant de la mise en place de fonds locaux, votre rapporteur pour avis considère qu'elle pourrait être de nature à répondre au souci de simplification et d'accélération des procédures.

Interrogé sur le fonctionnement et le rôle exact de ces fonds, le ministère du logement a toutefois apporté la réponse suivante qui est loin de lever toutes les ambiguïtés notamment sur la nature des dossiers qui seront traités par ces fonds :

« Ce nouveau cadre qui s'apparente à une délégation de compétence particulière conduira la collectivité concernée à assurer l'instruction des demandes en lieu et place des services de l'Etat. Il permettra également, selon le ministère du logement, d'externaliser une partie des tâches auprès d'un opérateur privé (typiquement les PACT ou autres organismes du même type déjà financés au titre des missions de « suivi animation ») afin de réduire les doublons et d'éviter un transfert de charges. Cette externalisation pourra concerner, par exemple, le contrôle des pièces du dossier, la préparation des commissions, le calcul de la subvention, voire, dans le cadre d'un mandat de la collectivité, les visites de contrôle a priori ou les opérations financières: notification de la subvention, ou enfin opérations financières avec mise en place de régies d'avance

« Contrepartie de cet assouplissement des procédures, le contrôle des opérations financées et de la qualité du travail des opérateurs devra être renforcé ou mis en place. »

Il souhaite que l'examen du présent article permette au ministre de préciser plus clairement le périmètre d'action des fonds, qui devraient se limiter à une fonction de guichet unique pour les particuliers.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 14

Elargissement du périmètre des opérations financées par l'ANRU

Commentaire : le présent article permet le financement d'opérations portant sur des structures d'hébergement ou des logements de transition par l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

I. LES OPÉRATIONS FINANCÉES PAR L'ANRU

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine définit, dans ses articles 10 et 14, les opérations susceptibles d'être subventionnées par l'agence nationale de rénovation urbaine dans le cadre des conventions qu'elle conclut avec les collectivités territoriales et les bailleurs.

L'article 10 dispose que les concours financiers de l'agence sont destinés « à des opérations d'aménagement urbain, à la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la construction de nouveaux logements sociaux, à l'acquisition ou la reconversion de logements existants, à la création, la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, à l'ingénierie, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, au relogement et à la concertation, ou à tout investissement concourant à la rénovation urbaine. »

S'agissant du financement d'opérations concernant la réalisation de logements, l'article 14 précise que les opérations comprennent « la construction, l'acquisition, suivie ou non de travaux d'amélioration, de logements locatifs sociaux et la réhabilitation de logements locatifs sociaux existants » qu'il définit en référence aux opérations visées par le livre III du code de la construction et de l'habitation

Au 31 décembre 2007, sur l'ensemble des 306 projets approuvés par l'Agence, la répartition des opérations portant sur le logement était la suivante :

- 105.500 constructions de logements sociaux ;
- et 241.300 réhabilitations de logements sociaux.

II. L'EXTENSION PROPOSÉE DES OPÉRATIONS FINANÇABLES

Le présent article propose d'élargir les opérations susceptibles d'être financées par l'ANRU **à la construction, et l'acquisition suivie ou non de travaux d'amélioration**, de « *structures d'hébergement, d'établissements ou logements de transition, de logements-foyers ou de résidences hôtelières à vocation sociale* ». Il n'autorise pas, en revanche, le financement de la réhabilitation de telles structures.

Les types de logements visés obéissent à des régimes d'agrément et de fonctionnement variés dont la différenciation est parfois difficile à préserver compte tenu de la tension créée par les besoins d'hébergement.

Les **structures d'hébergement** comprennent pour l'essentiel les CHU (centres d'hébergement d'urgence), les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion sociale).

Les **établissements ou logements de transition**, étape intermédiaire entre la structure d'hébergement d'urgence et le logement permanent, sont définis à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

Les **logements-foyers** sont des établissements « *destinés au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective* » (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation).

Les **résidences hôtelières à vocation sociale** sont définies par l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation qui précise qu'elles sont des établissements commerciaux d'hébergement agréés par le représentant de l'Etat dans le département constitués « *d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale* ». Leur création bénéficie d'une aide fiscale, sous la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu en cas d'acquisition, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission est **favorable à cette extension du périmètre des opérations financées par l'ANRU** dans le cadre de la réalisation du programme national de rénovation urbaine.

Le financement de ces opérations peut en effet se révéler utile dans certaines conventions, lorsque des établissements de ce type sont intégrés dans le périmètre de la rénovation urbaine et leur exclusion ne se justifierait pas.

En outre, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis par le directeur général de l'ANRU, la disposition proposée ne concernerait qu'un nombre très limité d'opérations et ne constituerait donc pas un transfert supplémentaire de financement de l'Etat vers l'ANRU.

Elle vous propose toutefois à cet article **deux amendements de nature rédactionnelle.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 15

Recentrage de dispositifs d'aide à l'investissement locatif privé

Commentaire : le présent article propose un recentrage des aides fiscales dites « Robien » sur les zones où le marché immobilier est le plus tendu ainsi que la suppression de la déduction spécifique aux investissements dans les zones de revitalisation rurale.

I. LES DISPOSITIFS « ROBIEN »

Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif dits « Robien », comprennent en plus d'une version originale dite « Robien classique », deux variantes principales, issues d'aménagements visant pour l'un à renforcer son ciblage social et géographique (« Robien recentré ») et, pour l'autre, à augmenter ses avantages dans le cadre d'un périmètre d'application spécifique au monde rural (« Robien-ZRR »).

A. LE « ROBIEN CLASSIQUE »

Le dispositif Robien a été créé par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. Applicable à partir du 3 avril 2003, il prenait la suite du dispositif « Besson » dont il assouplissait les conditions afin de renforcer son attractivité.

Comme le dispositif précédent, le « Robien » propose, en échange de l'engagement du propriétaire de louer le logement nu pendant au moins neuf ans à usage d'habitation principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, une déduction des revenus fonciers au titre de l'amortissement de la valeur du bien loué. L'avantage fiscal du « Robien classique » permet une déduction de 8 % du prix d'acquisition (ou de revient) du bien et des travaux entrepris pour les cinq premières années, puis de 2,5 % pendant quatre ans. A l'issue de cette période de 9 ans, si les conditions de loyers sont toujours remplies, le propriétaire peut proroger l'engagement par période de 3 ans, pour une durée totale de six ans et bénéficier ainsi de la déduction de 2,5 % pour encore six années, soit une déduction totale maximale de 65 % sur 15 ans.

Il se différencie du dispositif précédent par la suppression des conditions de ressources du locataire et des plafonds des loyers plus élevés, fixés à des niveaux plus proches des prix du marché. Il innove également en octroyant aux acquéreurs de logements anciens, les mêmes avantages que ceux accordés aux acquéreurs de logements neufs.

B. LE « ROBIEN RECENTRÉ » ET LE « BORLOO-NEUF »

La loi portant engagement national pour le logement (n° 2006-872 du 13 juillet 2006) a procédé à plusieurs aménagements de la fiscalité de l'investissement locatif privé.

Elle a en particulier :

- recentré le dispositif « Robien » en aménageant le volume global de l'avantage fiscal, la séquence de déduction et les contraintes de loyer qui y sont attachés ;

- et créé un nouveau dispositif, le « Borloo-neuf » ou « Borloo-populaire » applicable aux logements donnés en location dans le secteur intermédiaire, se présentant comme un avantage fiscal complémentaire à ceux accordés dans le cadre du « Robien -recentré » lorsque le bailleur accepte de donner en location son bien à des conditions de loyers plus restrictives et à des locataires, autres que l'un de ses ascendants ou descendants, qui respectent certains plafonds de ressources.

1. Le recentrage du « Robien »

L'article 40 de la loi portant engagement national pour le logement a aménagé la déduction au titre de l'amortissement « Robien classique », codifié au h du 1° du I de l'article 31 du CGI, et applicable aux logements neufs donnés en location dans le secteur libre sur trois points principaux. Ces modifications sont applicables pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} septembre 2006 :

- la séquence de la **déduction** au titre de l'amortissement est modifiée. La déduction est fixée à 6 % du prix d'acquisition ou de revient du logement pendant sept ans et à 4 % de ce prix pendant deux ans et sa durée ne peut plus être prolongée ;

- le **zonage** est précisé avec la création d'une zone intermédiaire (B2) afin d'affiner le dispositif par rapport à l'état du marché immobilier.

Zonage du « Robien recentré »

Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
- Paris, petite couronne et deuxième couronne jusqu'aux limites de l'agglomération parisienne. - Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton). - Genevois français.	- Agglomérations de plus de 250 000 habitants*. - Grande couronne autour de Paris. - Quelques agglomérations**. - Pourtour de la Côte d'Azur. - Outre-mer, Corse et îles.	Reste de la zone B : - Autres agglomérations de plus de 50 000 habitants. - Autres zones frontalières ou littorales. - Limite de l'Ile-de-France.	Reste du territoire.

* Aix-en-Provence - Marseille, Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Toulon, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tours, Saint-Etienne, Montpellier, Rennes, Orléans, Béthune, Clermont-Ferrand, Avignon.

** Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, La Rochelle, Saint-Malo.

Source : ministère du logement et de la ville

- les **plafonds de loyers** sont aménagés en conséquence dans les moyennes agglomérations (zones B1 et B2). Toutefois le « Robien recentré » ne prévoit pas de condition de ressources du locataire.

Plafonds mensuels de loyers 2008

(en euros par m² charges non comprises)

Robien classique	Zone A	Zone B	Zone C
	21,02	14,61	10,51

Robien recentré	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
	21,02	14,61	11,95	8,76

Source : ministère du logement et de la ville

2. Le « Borloo neuf »

Le dispositif « Borloo-neuf », créé par la loi portant engagement national pour le logement et codifié au 1^o du I de l'article 31 du CGI, vient compléter le dispositif « Robien-recentré » lorsque le logement neuf est donné en location à titre d'habitation principale dans le secteur intermédiaire.

Les avantages fiscaux supplémentaires prennent la forme :

- d'une déduction spécifique au titre des revenus fonciers fixée à 30 % du montant des revenus bruts applicable pendant la période

d'engagement de location de neuf ans, reconductible deux fois pour trois ans (soit une période d'engagement de neuf, douze ou quinze ans) ;

- de la possibilité de bénéficier d'un complément de déduction des revenus fonciers au titre de l'amortissement de 7,5 % ou 15 % du prix de revient du logement selon que le contribuable choisit, à l'issue de la période initiale de location de neuf ans, de prolonger son engagement d'une ou de deux périodes triennales.

En contrepartie, le bailleur est tenu de respecter certaines conditions supplémentaires concernant les seuils et les plafonds de loyers au m² qui sont inférieurs de 20 % à ceux du dispositif « Robien recentré ».

Les avantages fiscaux sont, en outre, conditionnés au respect de plafonds pour les ressources du locataire.

Plafonds annuels de ressources 2008 (« Borloo neuf »)

(en euros)

Composition du foyer locataire	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Personne seule	42 396	31 491	28 867	28 672
Couple	63 362	46 245	42 392	38 538
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	91 234	67 002	61 419	55 835
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	121 533	88 706	81 314	73 922

Source : ministère du logement et de la ville

C. LE « ROBIEN-ZRR »

Le dispositif « Robien-ZRR » est une variante du dispositif « Robien-classique ».

Institué par l'article 100 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux il prévoit que le taux de la déduction forfaitaire du revenu brut foncier est fixé à 40 %, au lieu de 6 %, lorsque le logement, qui a fait l'objet d'une option pour la déduction au titre de l'amortissement « Robien », est situé en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Cet avantage s'applique aux logements acquis neufs ou en l'état futur d'achèvement à compter du 1^{er} janvier 2004 et aux logements que le contribuable a fait construire et qui ont fait l'objet, à compter de cette date, d'une déclaration d'ouverture de chantier. Il est également applicable aux locaux, affectés à un usage autre que l'habitation, acquis à compter du 1^{er} janvier 2004 et que le contribuable transforme en logements, ainsi qu'aux logements acquis à compter de cette date que le contribuable réhabilite en vue

de leur conférer des caractéristiques techniques voisines de celles des logements neufs.

Les zones de revitalisation rurale

Les zones de revitalisation rurale (ZRR), dans la définition résultant de l'article 2 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux comprennent les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, incluses dans un arrondissement ou un canton caractérisé par une très faible densité de population ou par une faible densité de population et satisfaisant à l'un des trois critères socio-économiques suivants : un déclin de la population ; un déclin de la population active ; une forte proportion d'emplois agricoles.

En outre, les EPCI à fiscalité propre dont au moins la moitié de la population est incluse en zone de revitalisation rurale en application des critères définis à l'alinéa précédent sont, pour l'ensemble de leur périmètre, inclus dans ces zones.

Les zones de revitalisation rurale comprennent enfin les communes appartenant au 1^{er} janvier 2005 à un EPCI à fiscalité propre dont le territoire présente une faible densité de population et satisfait à l'un des trois critères socio-économiques définis ci-dessus. Si ces communes intègrent un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre non inclus dans les zones de revitalisation rurale, elles conservent le bénéfice de ce classement jusqu'au 31 décembre 2009. La modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale en cours d'année n'emporte d'effet, le cas échéant, qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante

Cette définition des zones de revitalisation rurale a été précisée par le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 :

- la très faible densité de population est définie pour les cantons et, le cas échéant, les arrondissements par une densité démographique qui n'excède pas cinq habitants au kilomètre carré ;

- la faible densité de population vise : les arrondissements dont la densité démographique n'excède pas trente-trois habitants au kilomètre carré ; les cantons dont la densité démographique n'excède pas trente et un habitants au kilomètre carré ; les territoires des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la densité démographique n'excède pas trente et un habitants au kilomètre carré ;

- la forte proportion d'emplois agricoles est définie par un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

La liste des communes en ZRR a été fixée par arrêté du 30 décembre 2005.

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

D. UN BILAN MITIGÉ

Le rapport « *d'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif* », remis au Parlement en février 2008 par le gouvernement en application de l'article 40 de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a présenté un bilan mitigé des six dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif dans le neuf qui se sont succédé depuis 1984.

Il a mis en évidence également **la difficulté d'une appréciation de l'efficacité de ces dispositifs au regard des objectifs qui leur étaient assignés** en terme d'adéquation des surplus de construction induits par rapport aux besoins.

Au total, les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement ont à l'évidence un effet direct et sensible sur la vente de logements neufs et le développement du parc locatif.

Le rapport précité illustre cet effet en soulignant que de 1995 à 2005, près de la moitié des ventes réalisées par les promoteurs - soit 471.000 logements - ont été réalisées sous le régime d'un avantage fiscal en faveur de l'investissement locatif et que, durant la même période, la quasi-totalité des ventes dans le locatif s'est effectuée à l'aide d'un dispositif fiscal.

Mais malgré un coût important et un effet non contestable sur le volume de construction, les dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif restent difficiles à cibler avec précision et n'échappent pas aux effets d'aubaine.

A cet égard, les dispositifs Robien, dans leur configuration actuelle ont rencontré leurs limites tant du point de vue de la répartition géographique des logements concernés que de leur aptitude à répondre aux capacités financières des candidats à la location.

S'agissant de la question de l'adaptation de l'offre locative neuve aux secteurs les plus tendus, on constate globalement, qu'à l'inverse de l'ensemble de la construction, qui apparaît plutôt bien localisée (là où les tensions sont fortes), **l'investissement locatif « Robien » s'est focalisé à l'excès dans les zones de tensions intermédiaires voire les zones où le marché locatif pouvait être considéré comme hors tension.** La modulation des plafonds n'a pas été suffisamment incitative pour développer l'offre dans les zones les plus tendues, en raison essentiellement des contraintes liées à la rareté et au prix du foncier.

L'inadéquation de la production de logements de type Robien par rapport aux besoins, a tenu également au fait que si les plafonds de loyer sont prévus et révisés chaque année, aucune condition relative aux ressources du locataire n'était exigée, à l'exception du dispositif « Borloo neuf ».

Selon les estimations disponibles, il semblerait que près de 60 % (soit 355.000 logements) des logements acquis chaque année dans le cadre des dispositifs fiscaux se situent en zone B2 et C (c'est-à-dire essentiellement dans des agglomérations de moins de 250.000 habitants).

Environ deux tiers des investissements seraient réalisés en « Robien recentré » et un tiers en « Borloo populaire ».

Le tableau suivant présente les estimations de construction établies par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, avec une ventilation par zones, étant précisé que les estimations de la fédération des

promoteurs constructeurs donnent une part plus importante de logements en zone A et B1.

Répartition des constructions par zones

zone	effectifs		Ensemble	répartition
	Robien recentré	Borloo populaire		
A	4 000	4 000	8 000	13%
B1	7 000	3 500	10 500	17%
B2	11 000	5 000	16 000	27%
C	17 000	8 500	25 500	43%
Ensemble	39 000	21 000	60 000	100%

Source : estimations 2006 DHUP d'après l'observatoire de financement du logement (OFL) et FILOCOM

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN RECENTRAGE SUR LES ZONES LES PLUS TENDUES

Le présent article a d'abord pour objet d'opérer un recentrage du « Robien » - et en conséquence du « Borloo neuf » - sur les territoires où le marché locatif est le plus tendu.

L'exposé des motifs du projet de loi précise, à ce titre, que l'application de ce dispositif fiscal sera réservé aux zones dans lesquelles le marché immobilier présente des tensions soit les zones A, B1 et B2 du « Borloo recentré ».

La modification proposée par le paragraphe I complète le *h* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts afin d'intégrer un nouveau critère relatif aux tensions du marché immobilier. La procédure prévue comporte deux phases : la définition, par décret, de zones du territoire, puis, un classement des communes par zone qui sera établi par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé du logement.

Le présent article prévoit également une révision du classement au moins tous les trois ans.

Il précise que le recentrage géographique sera applicable :

- aux acquisitions ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter du lendemain de la date de publication de l'arrêté de classement ;

- et aux constructions de logements par le contribuable ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter de cette date.

B. LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF « ROBIEN ZRR »

Le paragraphe II du présent article vise à supprimer la déduction spécifique de 26 % des revenus fonciers prévue pour les zones de revitalisation rurale et abroge le « Robien ZRR » codifié au *k* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts.

Il prévoit que cette abrogation entrera en vigueur dans les mêmes conditions que le recentrage du « Robien recentré », et sera donc applicable :

- aux acquisitions ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter du lendemain de la date de publication du classement des communes au titre du recentrage du Robien ;

- et aux constructions de logements par le contribuable ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter de cette date.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE ÉCONOMIE FISCALE NON NÉGLIGEABLE

Les deux mesures proposées par l'article 15 du présent projet de loi devraient avoir pour conséquence **une diminution des dépenses fiscales liées à la mission « Ville et logement »**.

Selon les estimations fournies par l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2009, le dispositif « **Robien ZRR** » bénéficierait à 5.000 ménages et son coût aurait connu une évolution rapide depuis son entrée en application. De 5 millions d'euros en 2006, il serait passé à 15 millions d'euros en 2008 et **20 millions d'euros en 2009**.

L'appréciation de l'effet du recentrage géographique des dispositifs Robien et Borloo est plus délicate dans la mesure où l'estimation du coût par les services fiscaux ne fait pas de distinction selon le classement des zones concernées et votre rapporteur pour avis n'a pas eu de réponse à sa demande d'évaluation de l'économie attendue.

Cette réforme devrait cependant permettre une économie certaine pour un avantage fiscal dont le coût global est important. Les dispositifs « **Robien classique** » et « **Robien recentré** », qui bénéficiaient en 2007 à 145.000 ménages, ont un coût fiscal estimé à **350 millions d'euros** pour 2009 auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros au titre du « Borloo neuf ».

Selon les informations fournies par le ministère du logement à votre rapporteur pour avis, le coût fiscal des 25.000 logements réalisés en zone C est estimé, en valeur actuelle, à **390 millions d'euros par génération, cette dépense fiscale étant en pratique étalée sur 9 à 15 ans**. Sous l'hypothèse, après reports vers les autres zones, de 20.000 logements en moins réalisés avec

avantage fiscal, l'économie passerait à 310 millions d'euros par génération annuelle. Compte tenu du délai entre mise en chantier et engagement de location, les premières économies seront donc constatées en 2010.

B. UNE APPROCHE ENCORE PARTIELLE

Pour satisfaisantes qu'elles soient, au regard du bilan mitigé de l'efficacité obtenue, les mesures proposées n'en restent pas moins partielles au regard du nombre des dépenses fiscales rattachées à la mission « Ville et logement ». Sur le seul programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission, figuraient en effet 42 dépenses fiscales dans la loi de finances pour 2008 pour un montant évalué à 10.374 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis observe également que la question de la mesure de l'efficacité des aides fiscales à l'investissement locatif reste posée. A cet égard, les questions concluant le rapport de février 2008 n'ont pas reçu de réponse :

« - comment améliorer la connaissance du lien entre caractéristiques fiscales et dispositifs et typologie souhaitée des logements financés ?

« - comment moduler au mieux entre des dispositifs ciblés socialement et plus coûteux et des dispositifs non ciblés qui permettent pour une dépense équivalente, une production de logements plus importante ?

« - faut-il limiter les dispositifs fiscaux aux zones les plus tendues et comment assurer la cohérence entre aides fiscales d'Etat et interventions des collectivités territoriales dans le domaine de l'habitat ?

« - comment ajuster, au plus près de la réalité des prix du marché, l'avantage fiscal, grâce notamment à la fixation de loyers plafonds, dans un objectif d'efficacité de la dépense publique ? »

Il s'interroge, enfin, sur le choix du gouvernement de présenter au Parlement, en parallèle, deux réformes des dispositifs « Robien » : l'un, visant au recentrage géographique dans le présent projet de loi, l'autre, pour un « verdissement » des aides fiscales, dans le projet de loi de finances pour 2009.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 16

Extension de l'avantage fiscal lié au « Pass foncier » à l'acquisition de logements dans des immeubles collectifs

Commentaire : le présent article propose d'appliquer le taux réduit de TVA aux acquisitions de logements bénéficiant du dispositif « Pass Foncier ».

I. LE « PASS-FONCIER »

A. UNE FORMULE DE PORTAGE FONCIER

Le dispositif « Pass-Foncier » est issu d'une convention entre l'Etat, le 1 % logement et la Caisse des dépôts et consignations, signée le 20 décembre 2006 pour quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2007.

Sur la durée de la convention (2007-2010), l'enveloppe du « Pass-Foncier » a été calibrée afin de permettre le financement d'un programme physique arrêté en concertation par les parties, dans la limite d'un plafond annuel de 20.000 logements.

Son objectif est de favoriser l'acquisition dans le neuf de la première résidence principale en limitant le coût initial de l'opération au seul coût de la construction par la neutralisation du prix du terrain. Celui-ci est mis à disposition du ménage accédant, pendant toute la durée de remboursement des prêts souscrits pour la construction, dans le cadre d'un bail à construction proposé à des conditions privilégiées.

Les opérations éligibles au « Pass-Foncier » sont de deux sortes :

- les opérations dites « accédants » : toute opération d'acquisition ou de construction par un ménage d'un logement individuel ou collectif neuf affecté à sa résidence principale ;

- les opérations dites « fléchées » : opérations groupées financées en prêt social de location-accession (PSLA) ayant fait l'objet d'un agrément par un comité ad hoc Etat-Caisse des dépôts et consignations-UESL , après avis de la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations.

Trois critères cumulatifs doivent être remplis par les ménages bénéficiaires :

- être primo-accédant de sa résidence principale ;
- disposer de ressources inférieures aux plafonds de ressources PSLA déterminés par l'arrêté du 2 décembre 2005 ;

- être bénéficiaire d'une aide à l'accession sociale à la propriété (subvention ou bonification de prêt) attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales (ou par un groupement de collectivités territoriales) du lieu d'implantation du logement.

B. UN MONTAGE JURIDIQUE PARTICULIER

La complexité du montage juridique du « Pass-Foncier » a conduit le Parlement, en 2007, à réserver les incitations fiscales qui lui étaient liées aux acquisitions de maisons individuelles et à les limiter dans le temps.

1. La mise en œuvre de la séparation de la propriété du foncier et du bâti

Le montage juridique associé au Pass-foncier repose sur la séparation du foncier et du bâti.

Dans le cas de l'acquisition d'une propriété individuelle, une personne morale ou une structure ad hoc se porte acquéreur du foncier. Cette personne morale signe concomitamment un bail à construction au profit du ménage accédant et une promesse de cession du foncier au terme du bail à construction, sous condition suspensive du paiement du prix afférent du terrain.

L'accédant a toutefois la faculté d'acheter le terrain quand il le souhaite pendant la période de portage et aux mêmes conditions qu'à l'issue de la période de portage.

A échéance de la période de portage, l'accédant peut :

- soit acquérir le foncier, à un prix égal au prix du foncier à l'origine, indexé chaque année sur toute la durée effective du portage au taux de 1,5 % pour les salariés d'entreprises assujetties à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou, pour les autres acquéreurs, au taux de l'inflation dans une double limite inférieure de 2 % et supérieure de 4,5 % ;

- soit renoncer au bénéfice de la promesse de cession du terrain. Dans ce cas, le bail à construction est prorogé. L'accédant verse alors un supplément de loyer dont le montant est égal à la mensualité d'un prêt aux meilleures conditions de marché sur 15 ans. A l'issue des 15 années, l'accédant est pleinement propriétaire de son terrain.

Enfin, en cas de vente de son logement par le ménage ayant bénéficié du dispositif, les droits résultant du bail à construction ne peuvent être cédés qu'avec l'agrément du bailleur.

2. L'application sous condition du taux de TVA réduit par la loi de finances rectificative de 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007)

Le gouvernement avait proposé dans le projet de loi de finances rectificative pour 2007 d'étendre aux opérations d'acquisition, réalisées dans le cadre d'un « Pass-Foncier » individuel ou collectif, les avantages fiscaux dont bénéficient actuellement les opérations financées par un prêt social de location-accession (PSLA) : TVA à taux réduit et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans.

L'Assemblée nationale et le Sénat avaient exprimé des doutes quant à l'efficacité du montage juridique proposé par le « Pass-Foncier », en particulier dans le cas de logements collectifs, soulignant notamment :

- le statut précaire de l'accédant pendant la durée du portage et de son rachat puisque le « Pass-Foncier » ne lui permet que d'être preneur d'un bail à construction ou usufruitier d'un bien ;

- les risques importants encourus par les ménages et les banques qui les financent dans la mesure où le « Pass-Foncier » rend solvable un accédant qui ne l'est pas au regard du marché et que cette solvabilisation s'opère par un allongement de la durée du crédit supportée par les ménages ;

- l'opportunité de favoriser par des incitations fiscales importantes, un dispositif très récemment mis en œuvre dont aucun bilan n'est encore disponible, d'autant que les opérations d'acquisition en « Pass-Foncier » ont été conçues pour être réellement attractives pour l'accédant, sans avantage fiscal associé.

Au terme des débats, le Parlement avait donc triplement limité l'application des incitations fiscales :

- en prévoyant que l'avantage fiscal, qui devrait être associé à ce « Pass-Foncier », se limiterait au seul taux de TVA réduit à l'exclusion de tout gain en termes de foncier bâti ;

- en limitant la validité du nouveau régime fiscal au 31 décembre 2009 ;

- en restreignant ce dispositif aux seules maisons individuelles, et en excluant les immeubles en copropriété.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par le présent article, le gouvernement propose l'extension de l'application du dispositif du « Pass-Foncier » ouvrant droit à une TVA au taux réduit, à la construction de logements collectifs, dans un **schéma juridique simplifié**.

Le paragraphe I du présent article complète le 3^octies du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts relatif au taux réduit de TVA dans le domaine du logement social, afin de prévoir son application aux acquisitions de logements collectifs, la formule du « Pass-foncier », dans cette hypothèse, se traduisant pas un prêt du « 1 % logement » à remboursement différé pour le financement du terrain.

Les conditions pour bénéficier de l'application du taux de TVA réduit sont les suivantes :

- l'acquéreur doit être primo-accédant de sa résidence principale ;
- il doit disposer de ressources inférieures aux plafonds de ressources PSLA ;
- il doit bénéficier d'une aide à l'accession sociale à la propriété (subvention ou bonification de prêt) attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales (ou par un groupement de collectivités territoriales) du lieu d'implantation du logement ;
- il doit bénéficier d'un prêt à remboursement différé octroyé par un organisme associé collecteur de l'Union d'économie sociale du logement.

Le paragraphe II procède par coordination à une modification de référence à l'article 284 du code général des impôts qui permet la reprise de l'avantage fiscal si les conditions du bénéfice du taux réduit de TVA ne sont pas satisfaites dans les quinze ans mais exonère de complément d'impôt les logements PSLA et « Pass-Foncier » en propriété individuelle.

Le paragraphe III propose de plafonner le prix de vente des logements financés grâce au Pass foncier, dans les mêmes conditions que les logements financés par des prêts sociaux location-accession (PSLA), fixées au 3^oter du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts. Le même paragraphe applique les mêmes plafonds aux ventes et livraisons à soi-même d'immeubles dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine ou situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers ANRU.

Le paragraphe IV fixe les conditions de l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles qui seront applicables aux opérations engagées, définies par décret, à compter de la date de publication du présent projet de loi et jusqu'au 31 décembre 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission avait appuyé son refus d'octroyer un avantage fiscal au « Pass-foncier » pour des logements collectifs essentiellement sur des motifs tenant à la complexité du montage juridique et à la fragilisation du droit de propriété de l'accédant¹.

Elle apprécie donc l'effort de simplification réalisé avec les nouvelles dispositions proposées par le présent article.

Elle a pris acte de l'annonce récente², par le président de la République, d'un objectif de 30.000 logements collectifs pouvant bénéficier d'une telle aide en 2009. Cet objectif est supérieur au calibrage initialement retenu par la convention conclue entre l'Etat, le 1 % logement et la Caisse des dépôts et consignations fin 2006, qui faisait mention de 20.000 logements annuels, incluant logements individuels et collectifs.

Il importe également de ne pas favoriser un effet d'aubaine qui aboutirait à ne pas répercuter sur le prix de vente l'application du taux réduit de TVA.

Votre commission vous propose donc, pour les logements acquis grâce au « Pass-foncier » dans les immeubles collectifs, **un amendement visant, au sein d'un même programme de construction, à assurer l'équivalence des prix hors taxe entre des logements comparables, quel que soit le taux de TVA qui leur est applicable.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ Rapport n° 127 (2007-2008) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007.

² Communiqué du 1^{er} octobre 2008.

ARTICLE 23

Planification de l'hébergement

Commentaire : le présent article propose de renforcer la cohérence des documents départementaux de planification en matière d'hébergement.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise d'une part à rationaliser les documents relatifs à l'accueil, l'hébergement, l'insertion des personnes défavorisées et, d'autre part à préciser les obligations des communes en matière d'hébergement.

A. SIMPLIFICATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Le droit en vigueur prévoit que les représentants de l'Etat dans le département sont chargés de l'élaboration de deux documents de planification dans le domaine de l'hébergement et de l'insertion des personnes défavorisées.

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a créé le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

La loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, modifiée par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a prévu l'établissement, dans chaque département, d'un plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile.

Le présent article (paragraphe I et II) propose que le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans abri soit intégré au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Ce rapprochement se justifie par le fait que les deux documents ont des problématiques complémentaires, voire similaires. Il s'agit de programmer, pour l'un, les efforts faits pour héberger les sans abri et pour l'autre, ceux réalisés pour offrir un logement aux personnes défavorisées.

Il prévoit également que le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile sera le document de référence qui remplacera le « schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale » visé à l'article L. 311-9 du code de l'action sociale et des familles¹.

¹ Ce document doit « évaluer les besoins en accueil familial du département et prévoit les moyens pour y répondre ».

Enfin, et dans l'objectif de parfaire la simplification et l'unification des instruments de programmation et de planification en matière d'hébergement, le paragraphe IV du présent article retire de l'objet des « schémas d'organisation sociale et médico-sociale » visés à l'article L. 312-5 du même code de l'action sociale et des familles, la référence aux « établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ».

B. MODIFICATIONS DES OBLIGATIONS DES COMMUNES EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT

Le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, issu de la loi du 5 mars 2007, impose aux communes des obligations en matière de mise à disposition de capacités d'hébergement.

Ces obligations sont définies par son article 21 qui prévoit que : « la capacité à atteindre est au minimum d'une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants ».

Le présent article apporte plusieurs modifications à ce dispositif :

En premier lieu, il remplace la notion « d'hébergement d'urgence » par celle « d'hébergement » en ce qui concerne les capacités à atteindre par les communes concernées. Votre rapporteur pour avis constate sur ce point que l'élargissement des catégories de structures d'hébergement prises en compte par ce changement de périmètre n'a pas été accompagné d'un renforcement des objectifs. Il craint que les effets de cette modification n'aboutissent à rendre inopérantes les obligations fixées par la loi de 2007.

Il précise également la procédure de prélèvement sur les ressources fiscales pour les communes qui n'atteignent pas leur objectif et prévoit que le produit en sera reversé, à défaut de l'existence d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour effectuer des réserves foncières, au fonds d'aménagement urbain, visé à l'article 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Ces précisions sont reprises du dispositif en vigueur pour le prélèvement créé par la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 concernant les obligations des communes en matière de logement social.

Enfin le paragraphe V du présent article précise la définition du logement-foyer, figurant à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et crée deux nouvelles catégories de logements-foyers :

- les « résidences sociales », destinées aux personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1, soit « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* ».

- et les « pensions de famille », anciennement dénommées « maisons-relais », établissements destinés à l'accueil sans condition de durée des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile leur accès à un logement ordinaire.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission est favorable à la fusion du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile proposée par le présent article.

La fusion de ces deux documents qui traitent à l'évidence de domaines liés et dont la séparation actuelle tient uniquement au hasard de législations successives est effectivement de nature à rationaliser et rendre plus performant sur le fond et la forme la politique départementale.

Votre commission s'interroge toutefois sur l'adaptation à la diversité territoriale des obligations imposées aux communes en matière d'hébergement depuis la loi instituant le droit au logement opposable.

En effet, le système mis en place en 2007, largement inspiré de la loi solidarité et renouvellement urbains, a surtout conduit à transformer progressivement en places de stabilisation des places d'hébergement.

Enfin, et particulièrement dans la région Île-de-France, la fixation d'objectifs au niveau communal et la référence à la notion d'agglomération sont inadaptées à une situation très spécifique.

Votre commission vous propose **deux amendements** tendant à prendre en compte les grandes disparités des situations des collectivités territoriales en matière de capacités d'hébergement, et visant à orienter l'emploi des prélèvements opérés sur les ressources des communes au profit des associations d'aide aux sans-abris.

Le premier amendement propose de retenir un périmètre adapté pour l'établissement du plan d'action pour le logement des personnes défavorisées et du plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile.

Le second amendement prévoit qu'une fraction du prélèvement effectué sur les ressources des communes, égale à 15 %, est attribuée aux associations d'aide aux sans-abri (SAMU social et 115).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 24

Régionalisation de l'application en Ile-de-France du droit au logement opposable

Commentaire : le présent article propose d'élargir en Ile-de-France, au-delà du strict cadre départemental, le périmètre de l'application du droit au logement opposable.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CADRE DÉFINI PAR LA LOI DU 5 MARS 2007

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo) a établi un cadre institutionnel uniforme pour l'ensemble du territoire national et elle a retenu le périmètre départemental.

Ce périmètre s'applique aussi bien pour la procédure d'examen des dossiers déposés par les demandeurs que pour l'attribution des logements ou des places d'hébergement aux bénéficiaires reconnus du droit au logement opposable.

S'appuyant sur une structure préexistante à la reconnaissance du droit au logement opposable¹, la loi a prévu ainsi qu'une commission de médiation devait être mise en place dans chaque département auprès du préfet et qu'elle serait chargée d'examiner l'ensemble des dossiers déposés dans le département. Elle précise également que les propositions de logement ou d'hébergement faites aux demandeurs reconnus prioritaires s'imputent sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département, à l'intérieur d'un périmètre infra départemental défini par le préfet.

Le choix du périmètre départemental correspond, pour l'Etat, à une compétence traditionnelle en matière de logement social et à la présence de services déconcentrés mais il a été retenu sans considération des différentes situations territoriales s'agissant des besoins en logements.

B. LA SINGULARITÉ DE L'ILE-DE-FRANCE

Votre rapporteur spécial a engagé, depuis le printemps 2008, un contrôle budgétaire sur la mise en place du droit au logement opposable. Dans ses premières conclusions, présentées devant votre commission le

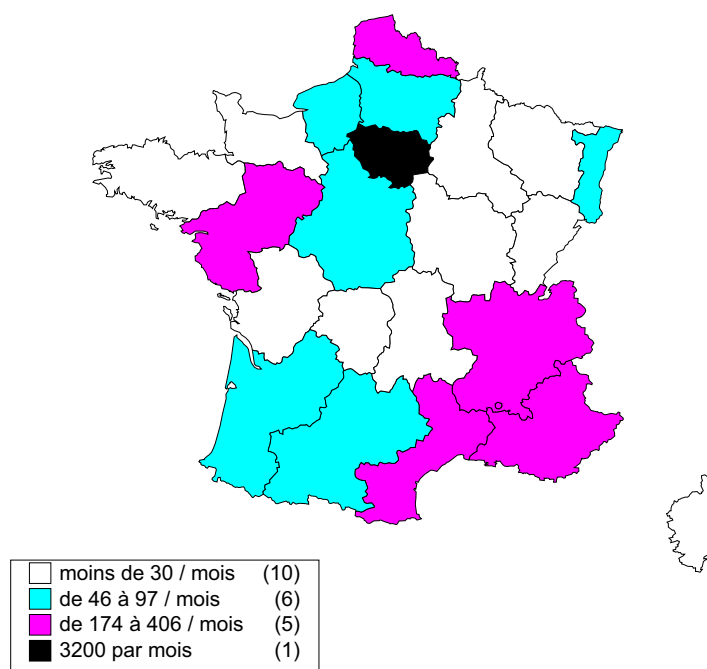
¹ Les commissions départementales de médiation avaient été créées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

1^{er} juillet 2008, il avait souligné la particularité de la situation de l'Île-de-France au regard de l'application du Dalo.

La répartition des dossiers de demandeurs, au titre du Dalo, fait ainsi apparaître une concentration extrême sur la région Île-de-France qui se confirme depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007.

La région Île-de-France recueille, en effet, près des deux tiers des recours (26.596 sur un total de 40.247 dossiers logement et hébergement à la fin août 2008).

Moyenne mensuelle des recours à fin août 08



Source : ministère du logement et de la ville

Au sein de la région Ile-de-France, les disparités sont également très fortes. Quatre départements sur les huit de la région, concentrent les demandes Dalo : Paris, qui recueille près du quart du total de la France entière (soit 9.200 dossiers), la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et, dans une moindre mesure, les Hauts-de-Seine.

Répartition des dossiers Dalo au sein de l'Ile-de-France

	Dossiers logement		Dossiers hébergement	
PARIS	8 659	37%	537	28%
SEINE-ET-MARNE	1 117	5%	182	9%
YVELINES	1 009	4%	159	8%
ESSONNE	964	4%	157	8%
HAUTS-DE-SEINE	2 241	9%	237	12%
SEINE-ST-DENIS	3 804	16%	192	10%
VAL-DE-MARNE	3 362	14%	307	16%
VAL-D'OISE	2 524	11%	145	8%
TOTAL ILE-DE-FRANCE	23 680	100%	1916	100%

Source : ministère du logement et de la ville

La singularité de la situation dans la région francilienne, qui était attendue mais n'avait pas été mesurée, n'a pas été prise en compte par le législateur de 2007 qui a choisi d'appliquer la procédure d'examen des dossiers et d'attribution des logements de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, alors que le cadre départemental se révèle excessivement contraignant pour la gestion du Dalo en Ile-de-France.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation qui définit la procédure des commissions de médiation, chargées de statuer sur l'octroi du bénéfice du droit au logement, ainsi que la procédure d'attribution d'un logement adapté aux besoins du demandeur, à la charge du préfet du département.

Les modifications proposées autorisent une certaine régionalisation du processus d'attribution de logement aux bénéficiaires du Dalo, au sein de la seule région Ile-de-France.

Il prévoit ainsi :

- que lorsque le préfet désigne un demandeur de logement à un organisme bailleur et lui définit le périmètre dans lequel le logement doit être attribué¹, ce périmètre peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région Ile-de-France, après consultation du préfet territorialement compétent ;

- que lorsque le préfet décide de proposer un logement conventionné, il peut également saisir le représentant de l'Etat dans un autre département de la région pour qu'il fasse une telle proposition ;

¹ L'attribution de logement s'impute sur les droits à réservation de l'Etat dans le département.

- que le préfet peut saisir le représentant de l'Etat dans un autre département de la région pour l'application de la procédure prévue en cas de refus de l'organisme de loger le demandeur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MUTUALISATION BIENVENUE

Votre rapporteur pour avis **approuve la volonté exprimée par cet article d'assouplir la gestion du Dalo au delà du strict cadre départemental.**

Trois raisons militent en ce sens.

En premier lieu, cet élargissement est d'autant plus justifié que l'espace francilien, particulièrement la petite couronne parisienne, constitue un bassin de vie et d'habitat au sein duquel les limites départementales sont ressenties comme des frontières désuètes et inadaptées.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Dalo, le découpage départemental est décalé, comme en témoigne le nombre important de dossiers multiples, déposés dans plusieurs départements limitrophes par les demandeurs.

Pratiquement ensuite, compte tenu de l'écart entre le nombre des bénéficiaires déclarés prioritaires et celui des logements intégrés dans le contingent préfectoral, notamment à Paris, il est illusoire de penser que les départements qui reçoivent le plus de demandes ne pourront s'appuyer que sur leurs propres ressources en logements sociaux ou places d'hébergement.

Enfin, seule une gestion interdépartementale peut permettre d'appliquer une politique de mixité sociale dans les attributions effectuées au titre du Dalo et sans remettre en cause de manière excessive les équilibres définis par les accords collectifs.

B. DES AMÉNAGEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Votre commission vous propose à cet article **six amendements** :

- deux amendements ont pour objet de corriger des erreurs de référence et sont de nature rédactionnelle ;

- deux amendements visent à obtenir du gouvernement une **clarification de certains éléments de la procédure** de la loi du 5 mars 2007, dont votre rapporteur a pu constater, lors du contrôle budgétaire qu'il a effectué, qu'ils n'étaient pas compris par les acteurs chargés de la mise en place du Dalo ou que leur interprétation divergeait sensiblement d'un département à l'autre.

Le premier amendement porte sur la sollicitation par le préfet de l'avis des maires des communes dites « concernées » lorsqu'un organisme bailleur est saisi pour attribuer un logement à un bénéficiaire du Dalo. Il apparaît en effet, que les préfetures ont une conception très différente de cette procédure, de la nature des informations qui doivent être communiquées aux maires et du sort à réserver à cet avis.

Le second amendement concerne la procédure d'attribution par le préfet de logements sur contingent préfectoral, après désignation de l'organisme bailleur chargé de procéder à l'attribution. Il tend à obtenir des éclaircissements sur un élément de procédure antérieur à l'adoption de la loi DALO du 5 mars 2007, qui visait le cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, et dont l'utilité est incertaine depuis l'entrée en vigueur des nouvelles procédures ;

- deux amendements visent à améliorer la **procédure d'examen des dossiers en commission de médiation**, particulièrement en Île-de-France.

En premier lieu, compte tenu du nombre des dossiers déposés et des échéances strictes posées par la loi du 5 mars 2007¹, il paraît indispensable d'ouvrir la possibilité de constituer plusieurs commissions de médiation dans un même département.

A défaut de renforcer les moyens d'examen, les commissions continueront, dans les départements les plus chargés, à statuer dans des conditions dégradées, renforçant ainsi les inégalités de traitement entre les territoires.

Ainsi, selon les informations qui ont été transmises à votre rapporteur pour avis, la commission de médiation de Paris a examiné lors de chacune de ses réunions hebdomadaires durant le mois d'août, plus de 500 dossiers. A l'opposé, votre rapporteur pour avis a pu assister le 18 septembre 2008 à la réunion de la commission de médiation d'Ille-et-Vilaine dont l'ordre du jour comprenait l'examen de 7 dossiers.

Votre commission vous propose, enfin, d'aménager la procédure de demande de droit au logement en Ile-de-France afin d'éviter la multiplication des dépôts de dossiers dans plusieurs départements de la région.

¹ Les échéances de la loi Dalo sont les suivantes :
au 1^{er} janvier 2008

- mise en place des commissions de médiation
- droit de recours amiable ouvert aux personnes prioritaires

au 1^{er} décembre 2008

- le recours contentieux est ouvert aux demandeurs prioritaires

au 1^{er} janvier 2012

- le recours contentieux est élargi à toutes les personnes qui n'ont pas obtenu de logement social à l'expiration d'un délai « anormalement long »

La mise en place d'un guichet unique de réception des demandes sur l'Ile-de-France est cohérente avec la mutualisation prévue par le projet de loi. Elle éviterait également, sans limiter les droits des demandeurs, qu'un dossier identique, déposé par le même demandeur dans plusieurs départements de la même région, reçoive un traitement différent par les commissions de médiation et soit rejeté dans un département et accepté par un autre.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 24

Améliorations de la procédure du droit au logement opposable

Commentaire : les 4 présents articles additionnels proposent plusieurs améliorations au dispositif du droit au logement opposable institué par la loi du 5 mars 2007.

Au vu des expériences des différentes commissions de médiations et au terme du contrôle budgétaire¹ qu'il a mené sur le bilan des premiers mois de mise en œuvre du droit au logement opposable, **vo**tre rapporteur pour avis vous propose de compléter les dispositions actuellement en vigueur ou de leur apporter certains aménagements.

Les quatre articles additionnels présentés visent à améliorer la diffusion de l'information sur le droit au logement, à faciliter l'instruction des dossiers des demandeurs et à renforcer les instruments de contrôle et d'information sur les conséquences financières de l'entrée en vigueur prochaine du volet contentieux du droit au logement opposable.

Ils consistent à :

- mesurer les **conséquences financières pour l'Etat de l'entrée en vigueur des voies de recours contentieux** au titre du Dalo à compter du 1^{er} décembre 2008 pour les demandeurs prioritaires et à compter du 1^{er} janvier 2012 pour toutes les personnes n'ayant pas obtenu de logement social à l'expiration d'un délai « anormalement long ».

L'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi du 5 mars 2007, prévoit sur ce point que le juge administratif peut assortir la condamnation de l'Etat d'une astreinte dont le produit est versé au fonds d'aménagement urbain visé à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Aucune orientation n'est cependant donnée sur le montant de cette astreinte. Or, il paraît utile, pour garantir une application homogène de cette disposition sur l'ensemble du territoire comme pour permettre l'estimation de la charge des éventuelles condamnations pour l'Etat, de donner au juge des références pour la détermination du montant de ces astreintes.

L'amendement proposé par votre commission prévoit donc que ces astreintes devront être fixées en référence au loyer moyen du type de logement du parc social (ou d'hébergement) considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation. Selon votre commission, le

¹ Communication du 26 juin 2008 : <http://www.senat.fr/bulletin/20080623/fin.html#toc13>.

montant maximum de l'astreinte devrait être fixé, selon les circonstances de l'espèce, au double du loyer moyen et, afin de rester suffisamment incitative, être égal au minimum au prix de ce loyer ;

- renforcer l'**implication des communes dans la diffusion de l'information sur le droit au logement** opposable en direction des publics concernés. Le contrôle conduit par votre rapporteur pour avis l'a amené à constater que cette implication, jamais systématique, avait été souvent partielle et parfois inexistante. Or, la mauvaise information des bénéficiaires potentiels, relevée par tous les intervenants, de l'Etat, ou des associations, résulte en large partie du fait que les communes et les EPCI ont été insuffisamment associés à la mise en place du droit au logement opposable et, particulièrement, à l'information des bénéficiaires potentiels (information générale, retrait des dossiers).

L'amendement proposé par votre commission a pour objet de rendre plus efficace la collaboration entre services de l'Etat et collectivités au profit des personnes relevant du DALO en prévoyant l'association systématique des communes et EPCI aux actions que doit conduire le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation ;

- améliorer l'**information du Parlement sur la gestion des fonds d'aménagement urbains** mentionnés à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. L'amendement proposé par votre commission prévoit ainsi que le gouvernement remet chaque année avant le 1^{er} octobre aux commissions des finances des assemblées un rapport sur l'activité et les comptes des fonds d'aménagement urbains qui devra préciser par région, le taux d'utilisation des fonds gérés et leur destination.

Les fonds d'aménagement urbains régionaux ont été créés initialement pour recueillir les prélèvements opérés sur les ressources fiscales des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

Ils ont ensuite été désignés pour recueillir le produit des astreintes accompagnant les condamnations de l'Etat au titre du Dallo et le présent projet de loi prévoit, dans son article 23, qu'ils seront amenés à gérer les prélèvements opérés sur les ressources fiscales des communes en cas de non respect de leurs obligations en termes d'hébergement d'urgence. Mais, alors que les fonds gérés par les FAU devraient progresser en application de ces nouvelles dispositions, leur mode de fonctionnement reste peu transparent et le contrôle de leur efficacité mériterait d'être développé s'agissant en particulier de l'emploi de leurs fonds.

- **faciliter l'instruction des dossiers des demandeurs** en prévoyant que le contrat de location précise la **superficie des biens loués** et en complétant sur ce point la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

La législation actuelle prévoit bien que le contrat de location doit préciser la consistance et la destination de la chose louée, mais elle ne précise pas explicitement qu'il doit inclure la mention de la superficie du bien. L'amendement proposé par votre commission reprend sur ce point une demande formulée par les commissions de médiation qui observent que les demandeurs du droit au logement opposable se voient parfois opposer l'absence de preuve de sur-occupation des locaux, même lorsqu'ils fournissent copie de leur contrat de bail.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces quatre articles additionnels.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME CHRISTINE BOUTIN, MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Le compte rendu de cette audition sera disponible sur le site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/commission/eco/travaux.html>

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 9 octobre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Dallier, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 497 (2007-2008) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

M. Philippe Dallier, rapporteur pour avis, a souligné que l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, s'ouvrait dans un contexte marqué par une crise de l'immobilier et une conjoncture financière très difficile.

Après avoir présenté les dispositions des cinq chapitres du projet de loi, il a précisé que la commission s'était saisie pour avis de 8 articles ayant une portée fiscale ou budgétaire directe, ainsi que des articles relatifs au droit au logement opposable, sujet sur lequel il avait engagé un contrôle budgétaire ayant fait l'objet d'une communication en commission le 26 juin 2008 :

- la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction (article 3) ;

- les dispositions relatives au Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ainsi qu'aux règles d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (articles 7, 8 et 14);

- les dispositions relatives aux dépenses fiscales (articles 15 et 16) ;

- la mise en œuvre du droit opposable au logement (articles 23 et 24).

Il a considéré que le projet de loi, et notamment ses dispositions relatives au 1 % logement, était indissociable du contexte budgétaire qui a conduit le gouvernement à présenter un projet de loi de finances pour 2009 et

un projet de programmation des finances publiques pour 2009-2011 marqués par des économies budgétaires.

Il a précisé que, pour la mission « Ville et logement », le projet de loi de finances pour 2009 conduisait à des débudgétisations importantes qui touchent tout particulièrement le programme de rénovation urbaine et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Il a observé que, pour autant, le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion comportait des mesures visant à une meilleure efficacité des politiques du logement et souvent inspirées des conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il a cité, à cet égard, la rénovation de la gouvernance du 1 % logement, le développement de la mobilité au sein du parc HLM et le recentrage des aides fiscales en faveur de l'investissement locatif.

Il s'est félicité de l'aménagement des procédures du droit au logement opposable, et notamment de sa régionalisation en Ile-de-France.

Sur la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction, **M. Philippe Dallier, rapporteur pour avis**, a approuvé les modifications relatives à la gouvernance qui permettent de mieux distinguer les fonctions de gestion de celles de contrôle et de renforcer le rôle et la présence de l'Etat dans les différentes instances du 1 % logement.

Il a regretté de n'avoir obtenu que des informations partielles et parfois contradictoires, sur les sujets les plus importants, concernant l'emploi des fonds du 1 % logement, le niveau de sa contribution à des politiques antérieurement financées par des crédits budgétaires, les éventuelles contreparties de cette contribution ou même le caractère temporaire ou définitif de ces nouvelles « règles du jeu ». Il a observé, à cet égard, que la négociation était toujours en cours entre l'Etat et les partenaires sociaux et que la procédure proposée par le projet de loi, pour la fixation des enveloppes abondées par les ressources du 1 % logement, aboutissait à limiter la capacité du Parlement de se prononcer sur la politique du logement qui est au cœur des préoccupations des Français.

S'agissant du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, il a souhaité qu'il n'ait pas de répercussions négatives sur le respect des précédentes lois de programmation et sur celui des conventions précédemment conclues dans le cadre du programme national de rénovation urbaine entre l'Etat, l'ANRU et les collectivités territoriales.

Il a exposé les conditions du recentrage des aides fiscales « Robien » sur les zones où le marché immobilier est le plus tendu et de la suppression de la déduction spécifique aux investissements dans les zones de revitalisation rurale, qui pourraient conduire à une diminution assez importante du montant des dépenses fiscales.

Il s'est interrogé sur l'opportunité de présenter au Parlement, en parallèle, deux réformes des dispositifs « Robien » : l'une, visant au recentrage géographique dans le présent projet de loi, l'autre, en faveur d'un « verdissement » des aides fiscales, dans le projet de loi de finances pour 2009.

Il a souhaité que l'application du taux réduit de TVA aux acquisitions de logements collectifs bénéficiant du dispositif « Pass Foncier » ne donne pas lieu à des effets d'aubaine.

Il s'est félicité de la simplification des documents de planification dans le domaine de l'hébergement et de l'insertion des personnes défavorisées, tout en s'inquiétant des effets du remplacement de la notion « d'hébergement d'urgence » par celle « d'hébergement » pour la comptabilisation des obligations des communes en matière de capacités d'accueil.

Il s'est interrogé sur l'adaptation à la diversité territoriale des obligations imposées aux communes en matière d'hébergement depuis la loi instituant le droit au logement opposable.

Rappelant la particularité de la situation de l'Ile-de-France en matière de droit au logement opposable, il s'est félicité que le projet de loi prenne acte de cette spécificité et autorise une certaine régionalisation du processus d'attribution de logement aux bénéficiaires.

Un large débat s'est ouvert.

Mme Nicole Bricq a regretté que le projet de loi soit examiné en urgence. Elle a considéré que ces dispositions étaient inspirées par des considérations essentiellement budgétaires. S'agissant des dispositifs fiscaux Robien et Borloo, elle a approuvé le recentrage géographique et souligné que leurs effets négatifs sur les types de logements construits ne seraient pas atténués.

M. Serge Dassault a souhaité l'extension de l'application du taux de TVA réduit à l'accession sociale à la propriété au-delà des périmètres définis par le droit en vigueur. Il s'est prononcé pour la suppression des garanties d'emprunts des HLM par les collectivités territoriales et pour une augmentation des droits de réservation de logements par ces mêmes collectivités. Il s'est interrogé sur la notion de quartiers anciens dégradés.

M. Gérard Longuet a considéré que le débat portant sur le 1 % logement était de nature éminemment politique. Rappelant que les dispositifs « Robien et Borloo » constituaient une incitation à l'épargne, il a estimé que leur attractivité se réduisait pour les contribuables moyens.

M. Jean-Pierre Fourcade a exprimé deux inquiétudes : sur le maintien du financement des opérations ANRU déjà engagées et sur les effets de la réduction des plafonds HLM quant à la mixité sociale.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur l'application du code des marchés publics dans le cadre du recours des HLM à la vente en l'état

futur d'achèvement (VEFA) et sur les mesures figurant dans le projet de loi pour accroître l'offre foncière.

Mme Michèle André a souligné la difficulté à trouver des locataires pour un grand nombre d'investisseurs dans des logements « Robien » compte tenu des loyers pratiqués. Elle a cité, à cet égard, l'exemple de Clermont-Ferrand.

M. Jean-Claude Frécon a exprimé des réserves sur la suppression proposée par le projet de loi du dispositif « Robien » spécifique en zone de revitalisation rurale (ZRR).

M. Jean Arthuis, président, a estimé souhaitable une optimisation des emplois du 1 % logement. S'appuyant sur l'exemple du dispositif « Robien », il a observé que les niches fiscales orientaient souvent mal l'investissement.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Dallier, rapporteur pour avis**, a précisé que :

- dans un contexte de crise immobilière, l'achat en VEFA d'opérations de construction privées en attente par des bailleurs sociaux constituait une opportunité à saisir, même si le bouclage financier restait difficile ;

- la législation sur le droit au logement opposable ne permettait pas une gestion interdépartementale des attributions de logements aux bénéficiaires ;

- les inégalités de répartition des bénéficiaires du DALO en Ile-de-France touchaient essentiellement le secteur de l'hébergement ;

- dans ses négociations en cours avec l'Etat, le 1 % logement souhaite obtenir une augmentation de ses droits à réservation ;

- toutes les communes ayant un quartier ancien dégradé ne pourraient être éligibles au PNRQAD ;

- le dispositif fiscal « Robien » reste très utile dans les zones au marché immobilier tendu ;

- le respect des conventions conclues dans le cadre du PNRU doit rester une priorité.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements.

A l'article 3 relatif à la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction, la commission a adopté onze amendements complétant la réforme de la gouvernance du 1 % logement, précisant ses priorités et renforçant le rôle du Parlement dans la procédure de fixation des emplois de cette ressource.

A l'article 7 relatif au programme national de requalification de quartier ancien dégradé, elle a adopté quatre amendements précisant,

notamment, que ce programme est indépendant du programme national de rénovation urbaine et prévoyant un suivi de son avancement.

A l'article 14 relatif à l'élargissement du périmètre des opérations financées par l'ANRU, elle a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 16 relatif à l'extension de l'avantage fiscal lié au « Pass foncier » à l'acquisition de logements dans des immeubles collectifs, elle a adopté un amendement visant à éviter les effets d'aubaine.

A l'article 23 modifiant les documents de planification dans le domaine de l'hébergement, elle a adopté deux amendements pour prendre en compte les disparités des situations des collectivités territoriales et pour orienter une partie des fonds disponibles vers les associations d'aide aux sans-abris.

A l'article 24 relatif à la régionalisation de l'application en Ile-de-France du droit au logement opposable, elle a adopté six amendements visant notamment à clarifier certains éléments de la loi du 5 mars 2007 et à améliorer la procédure d'examen des dossiers en commission de médiation.

Elle a adopté quatre amendements portant articles additionnels après l'article 24 améliorant le dispositif du droit au logement opposable.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 3

(art. L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation)

A la fin du premier alinéa du texte proposé par le 1° du I de cet article pour l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

, et de la politique de la ville

par les mots :

, et de la rénovation urbaine

ARTICLE 3

(art. L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation)

Dans le premier alinéa du texte proposé par le 1° du I de cet article pour l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, après le mot :

affectation

insérer les mots :

de tout ou partie

ARTICLE 3

(art. L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation)

Remplacer les deuxième à huitième alinéas du texte proposé, par cet article, pour l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation par neuf alinéas ainsi rédigés :

« Ces ressources sont consacrées par priorité aux catégories d'emplois suivantes :

« a) A la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine ;

« b) Au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ;

« c) A la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés et au soutien à l'amélioration du parc privé.

« Elles peuvent être également destinées :

« a) A des aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ;

"b) A des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ;

« c) A la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'État ;

« d) Au versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance contre les impayés de loyer qui respectent un cahier des charges, fixé par décret en Conseil d'Etat.

ARTICLE 3

(art. L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation)

Remplacer la dernière phrase du neuvième alinéa du texte proposé par le 1° du I de cet article pour l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation par trois phrases ainsi rédigées :

La répartition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction entre chacune des catégories d'emploi mentionnées au présent article est fixée par une convention conclue pour une durée de trois ans entre l'organisme mentionné à l'article L. 313-17 et les ministres chargés du logement et du budget. Le Parlement est saisi des termes de la convention ainsi que des prévisions de crédits correspondantes lors du dépôt des projets de lois d'orientation pluriannuelles des finances publiques. Il est également saisi des ajustements des prévisions de crédits lors du dépôt des projets de lois de finances.

ARTICLE 3

(art. L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation)

Rédiger comme suit le début de la dernière phrase du neuvième alinéa du texte proposé par le 1° du I de cet article pour l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation :

Dans la limite de 850 millions d'euros pour l'exercice 2009, les enveloppes minimales...

ARTICLE 3

Rédiger comme suit le cinquième alinéa du texte proposé par le 8° du I de cet article pour l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation :

"4° Gère les fonds mentionnés à l'article L. 313-20 ;"

ARTICLE 3

I. Rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé par le 8° du I de cet article pour l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation :

"L'organisme mentionné à l'article L. 313-17 est organisé en directoire et conseil de surveillance. Ses statuts sont approuvés par décret."

II. En conséquence, aux 9°, 10° et 11° du I , remplacer quatre fois les mots :

conseil d'administration

par les mots :

conseil de surveillance

ARTICLE 3

Après le 9° du I de cet article, insérer trois alinéas ainsi rédigés :

... Le premier alinéa de l'article L. 313-21 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

"Le conseil de surveillance comporte cinq représentants au plus désignés par les organisations d'employeurs associées et cinq

représentants au plus désignés par les organisations de salariés associées. Un suppléant de chacun de ses représentants est désigné dans les mêmes conditions. Le conseil de surveillance est présidé par l'un des représentants désignés par les organisations d'employeurs associées. Ces représentants et leur suppléant ne peuvent être propriétaires d'actions de l'Union."

"Le conseil de surveillance désigne les membres du directoire, au nombre de trois. Il en nomme également le Président."

ARTICLE 3

Rédiger ainsi les trois premiers alinéas du texte proposé par le 11° du I de cet article pour l'article L. 313-23 du code de la construction et de l'habitation :

"Un commissaire du Gouvernement représente l'Etat auprès de l'organisme mentionné à l'article L. 313-17. Il peut disposer d'un suppléant.

"Le commissaire du gouvernement assiste aux séances du conseil de surveillance et peut se faire communiquer tous documents. Il peut demander l'inscription d'un ou de plusieurs points à l'ordre du jour.

"Il peut opposer son veto, dans le délai de quinze jours suivant la prise de décision :

ARTICLE 3

Remplacer le quatrième alinéa du 11° du I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

"Les commissaires du gouvernement peuvent conjointement et concomitamment opposer leur veto, dans le délai de quinze jours suivant la prise de décision :"

ARTICLE 3

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

... Le troisième alinéa (2°) de l'article 12 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine est ainsi rédigé :

2° Les contributions de l'Union d'économie sociale du logement ;

ARTICLE 7

Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa de cet article :

Le programme national de requalification des quartiers vise, tout en favorisant la mixité sociale et l'équilibre entre l'habitat et les activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments, à réhabiliter les quartiers anciens dégradés.

ARTICLE 7

Rédiger comme suit le début de la première phrase du onzième alinéa de cet article :

Compte non tenu du programme national de rénovation urbaine prévu par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, pour la période 2009-2016, ...

ARTICLE 7

Supprimer la dernière phrase du onzième alinéa de cet article.

ARTICLE 7

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Un rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens est déposé par le gouvernement devant le Parlement, avant le 1^{er} octobre de chaque année.

ARTICLE 14

Dans cet article, remplacer les mots :

d'établissements de logements de transition

par les mots :

d'établissements ou logements de transition

ARTICLE 14

Dans cet article, supprimer les mots :

mentionnés au III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation

ARTICLE 16

Compléter le deuxième alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Dans un même programme de construction et pour des caractéristiques équivalentes, le prix de vente hors taxe des logements neufs visés au présent alinéa ne peut excéder celui des logements pour lesquels le taux réduit de 5,5 % ne s'applique pas aux ventes.

ARTICLE 23

A. Après le deuxième alinéa du I de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

1 bis. Le même alinéa est complété par la phrase suivante :

Un plan interdépartemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile est établi pour Paris et les départements limitrophes. Il fixe à chaque commune un objectif de construction. Les communes qui, en application de ce plan, n'accueillent pas de structures d'hébergement, sont soumises au prélèvement mentionné au présent article.

B. Après le II de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

II.bis.- I. Après le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est inséré un alinéa ainsi rédigé :

"Pour Paris et les départements limitrophes, un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées est établi dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion."

II. Dans le troisième alinéa du même article, le mot "départementaux" est supprimé.

ARTICLE 23

Après le septième alinéa du I de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

" Une fraction du prélèvement, égale à 15 %, est affectée à des associations pour le financement des services mobiles d'aide aux sans-abris."

ARTICLE 24

Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

1°A. Au début de la première phrase du septième alinéa du II, supprimer les mots :

Après avis des maires des communes concernées et

ARTICLE 24

Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Les deux premiers alinéas du I sont ainsi rédigés :

"Dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'Etat dans le département. Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'Etat dans le département.

"Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les commissions sont composées à parts égales :

ARTICLE 24

Après le deuxième alinéa (1°) de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Après la deuxième phrase du même alinéa, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

"En Ile-de-France, un demandeur ne peut saisir qu'une commission de médiation départementale. Le dossier de saisine peut préciser le

ou les départements choisis par le demandeur pour l'application du droit au logement opposable."

ARTICLE 24

Au cinquième alinéa de cet article (4°), supprimer les mots :
de la dernière phrase

ARTICLE 24

Remplacer les sixième, septième et huitième alinéas (5°) de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

5° Le dixième alinéa du II est supprimé ;

ARTICLE 24

Dans le dixième alinéa de cet article (7°), remplacer le mot :
deuxième
par le mot :
troisième

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 24

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.441-2-3-1 du code de la construction est ainsi modifié :

I. Après le sixième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

"Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation."

II. Après le quatrième alinéa du II, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

"Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du coût moyen du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation."

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 24

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont associés à cette information."

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 24

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le quatrième alinéa de l'article 3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est complété par les mots suivants : "notamment sa superficie".

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 24

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet chaque année avant le 1^{er} octobre aux commissions des finances des assemblées un rapport sur l'activité et les comptes des fonds d'aménagement urbains mentionnés à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. Ce rapport précise notamment, par région, le taux d'utilisation des fonds gérés et leur destination.