



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2011

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à prendre des **mesures urgentes** et d'application immédiate en faveur du **logement*** (n° 3294),

PAR M. JEAN-YVES LE BOUILLONNEC,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **3294**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
A.— AGIR SUR LE POUVOIR D'ACHAT	11
1. La hausse des dépenses de logement	11
2. Encadrer les loyers	13
<i>a) Une progression remarquable</i>	13
<i>b) Deux marchés locatifs distincts</i>	14
<i>c) La nécessité d'encadrer les loyers à la relocation</i>	15
3. Affecter l'investissement locatif privé à des logements au loyer social.....	16
<i>a) Le dispositif Scellier depuis sa réforme</i>	16
<i>b) Les problèmes posés par la réforme de l'investissement locatif Scellier</i>	17
<i>c) La proposition de loi opère un recentrage du Scellier</i>	18
B.— FACILITER LA PRODUCTION MASSIVE DE LOGEMENTS ADAPTÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DANS LE RESPECT DE LA MIXITÉ SOCIALE	19
1. Renforcer les contraintes pesant sur les communes.....	19
<i>a) L'article 55 de la loi SRU dans le droit actuel</i>	19
<i>b) Un dispositif à renforcer</i>	20
2. Libérer des terrains pour créer des logements.....	21
<i>a) Les difficultés posées par la question foncière</i>	21
<i>b) L'impératif de maîtrise du foncier</i>	22
3. Diminuer la tension locative sur le parc privé par la mobilisation des locaux vacants	22
<i>a) 7,5 % de logements vacants en France</i>	23
<i>b) La responsabilité de l'immobilier d'entreprise dans la crise du logement en Île-de-France</i>	24
<i>c) La proposition de loi incite à la reconversion de locaux à usage professionnel en logements et renforce la lutte contre les logements vacants</i>	26
C.— SÉCURISER LES RELATIONS LOCATIVES	26

D.— RECENTRER LE PRÊT À TAUX ZÉRO SUR LES FOYERS MODESTES ET MOYENS	27
1. Le PTZ réformé : un dispositif inadapté à la réalité des territoires	27
2. Un dispositif mal calibré sur les ménages modestes et moyens	28
3. Le recentrage opéré par la proposition de loi	28
E.— SUPPRIMER LE PLAFONNEMENT DU SURLOYER ET RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT	28
1. Supprimer le plafonnement du surloyer	28
2. Renforcer la transparence sur le marché du logement grâce à de meilleurs outils statistiques	29
AMENDEMENTS PROPOSÉS À LA COMMISSION : ENCADRER LES EXPULSIONS LOCATIVES.....	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	31
II.— EXAMEN DES ARTICLES	43
TITRE 1^{ER}: FREINER L'ENVOLÉE DES LOYERS	43
<i>Article 1^{er}</i> : Encadrement des loyers	43
<i>Article 2</i> : Affectation des aides à l'investissement locatif aux logements dont les loyers sont de niveau social intermédiaire.....	43
TITRE II : PRODUIRE MASSIVEMENT DES LOGEMENTS ADAPTÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DANS LE RESPECT DE LA MIXITÉ	45
Chapitre I ^{er} : Renforcer la mixité sociale	46
<i>Article 3</i> : Obligation de réalisation d'un tiers de logements sociaux dans toutes les opérations de plus de 12 logements dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence	51
<i>Article 4</i> : Obligation de réaliser 25 % de logements sociaux et extension du champ des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.....	51
<i>Article 5</i> : Augmentation du prélèvement effectué par logement social manquant au titre de l'article 55 de la loi SRU	52
<i>Article 6</i> : Substitution automatique du préfet aux maires défaillants en cas de constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU.....	52
<i>Article 7</i> : Application d'un coefficient différencié aux différents types de logements sociaux au titre du décompte prévu par l'article 55 de la loi SRU.....	52
<i>Article 8</i> : Obligation pour les communes faisant l'objet d'un constat de carence de reloger les demandeurs de logement au titre du DALO	56
<i>Article 9</i> : Interdiction de reloger des demandeurs de logement au titre de la loi DALO dans des communes comportant plus de 50 % de logements sociaux	56

Chapitre II : Agir pour libérer du foncier.....	56
<i>Article 10</i> : Décote sur les terrains publics en vue de réaliser des programmes comportant 25 % de logements sociaux	57
<i>Article 11</i> : Rapport sur les dispositifs susceptibles de libérer du foncier	58
<i>Article 12</i> (Article L. 127-2 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Possibilité de dépasser le coefficient d'occupation des sols pour permettre l'alignement du faitage d'un immeuble sur les immeubles mitoyens en vue de réaliser des logements sociaux	59
<i>Article 13</i> : Obligation de créer des établissements fonciers régionaux	60
Chapitre III : Lutter contre la vacance.....	60
<i>Article 14</i> : Taxe d'habitation applicable aux logements vacants	60
<i>Article 15</i> : Obligation de transmission par l'administration fiscale de la liste des logements vacants aux collectivités locales.....	62
<i>Article 16</i> : Taxe annuelle sur les locaux à usage professionnel vacants en Île-de-France	62
<i>Article 17</i> : Exonération d'impôt sur les plus-values dégagées lors de la cession de bureaux à transformer en logements	66
Chapitre IV : Produire massivement du logement adapté	66
<i>Article 18</i> : Rapport sur la programmation de 750 000 logements sociaux sur 5 ans.....	67
<i>Article 19</i> : Fixation du taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable à 70 % minimum	67
TITRE III : CONFORTER LA RELATION BAILLEUR/LOCATAIRE	68
<i>Article 20</i> : Intermédiation locative dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU.....	68
<i>Article 21</i> : Rapport sur la mise en place d'un fonds de garantie universel et mutualiste contre les risques locatifs.....	68
<i>Article 22</i> : Création d'un permis de louer.....	69
<i>Après l'article 22</i>	72
TITRE IV : PERMETTRE UNE ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	73
<i>Article 23</i> : Plafonnement des ressources dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété.....	73
TITRE V : DIVERS	74
<i>Article 24</i> : Suppression du plafonnement au mètre carré du supplément de loyer de solidarité	74
<i>Article 25</i> : Outil statistique national	75
<i>Article 26</i> : Gage financier	75
TABLEAU COMPARATIF	77
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	111
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	113

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise économique, conséquence d'un libéralisme exacerbé, a donné un coup de projecteur sur la crise du logement qui sévit dans notre pays depuis plusieurs années. Son origine même, l'effondrement du marché immobilier américain et l'insolvabilité des propriétaires modestes déraisonnablement endettés, a jeté à la rue des milliers de ménages.

Cette crise du logement qui signe aujourd'hui l'indignité de notre pays, son inhumanité, s'est imposée dans le débat public et politique avec davantage d'acuité. Elle est multiple : crise de la construction, crise de la typologie (c'est-à-dire du type de logement : habitations exiguës, inadaptées à la demande), crise de la localisation et bien sûr crise des loyers, beaucoup trop élevés. Le logement étant leur premier poste de dépense, l'inquiétude des Français face aux difficultés pour avoir un toit s'est ainsi amplifiée. Elle arrive dans le peloton de tête de leurs préoccupations, avec l'emploi, le pouvoir d'achat et les retraites, bien avant la santé, l'éducation ou encore la sécurité. Toute la population se trouve concernée, et pas seulement celle qui subit l'absence de logement ou le mal logement.

Cette crise sape notre pacte républicain en ce qu'elle compromet l'épanouissement des générations futures et porte les germes d'une ségrégation non seulement sociale et spatiale, mais également scolaire et culturelle. Pour être efficace, toute politique publique du logement doit être envisagée de façon globale en lien avec la politique de la ville pour assurer dans le même temps à la fois un toit et l'épanouissement individuel, familial dans le logement et l'intégration à la vie en société dans le quartier et dans la ville.

C'est la dimension « habitat » d'une autre nature et d'une plus grande importance encore puisqu'elle prend en compte les besoins en aménagements d'infrastructures, d'offre d'activités et de loisirs. Par tous ces aspects, la question du logement est le préalable à celle de la santé, de l'éducation, de l'emploi... Elle se situe au carrefour de l'économique et du social, ce qui en fait un secteur

stratégique justifiant la mobilisation de tous les acteurs publics. La crise économique a accentué cette inquiétude en pesant sur le quotidien des Français et en faisant planer de lourdes incertitudes sur leur avenir personnel et familial.

Ce facteur d'insécurité compromet toute perspective de progrès pour les générations futures. L'ascenseur social s'est enrayé et la promesse d'une vie meilleure s'avère désormais improbable pour nombre de nos concitoyens. Plus personne n'est épargné par le risque d'exclusion qu'induisent la perte de son logement ou le maintien dans une situation de mal logement. Il ne s'agit plus seulement du problème des plus pauvres : toutes les catégories sociales sont concernées et les classes moyennes elles-mêmes redoutent le déclassement par l'impossibilité de se loger.

C'est dire si la crise du logement constitue un signe de la désintégration sociétale. Marqueur social, l'accès au logement devient en temps de crise révélateur de la fracture sociale. Il est l'indicateur du niveau de pauvreté, d'exclusion et de précarité d'un pays. *A contrario*, le logement contribue au statut et à l'identification sociale de chacun. Il constitue une composante de l'image que l'on renvoie de soi à la société, mais aussi de l'image que la société renvoie d'elle-même.

Reflet du mal-vivre, de l'exclusion et de la ségrégation sociale, cette crise du logement est devenue une question de société à part entière qui nous plonge tous dans le paradoxe abyssal d'une société moderne civilisée où règne l'abondance, mais se trouvant dans l'incapacité d'offrir un toit à chacun de ses membres. Dans ce contexte, les politiques du logement manifestent l'aptitude de tout gouvernement à endiguer ou au contraire à creuser les inégalités. C'est pourquoi, en ce début de XXI^e siècle, résorber cette crise du logement doit être considéré comme l'un des défis majeurs. Aujourd'hui, l'État est tout simplement sommé d'agir.

En déclarant son opposabilité, la loi du 5 mars 2007 a achevé la démarche de consécration d'un véritable droit au logement que les lois successives, initiées par les gouvernements de gauche, avaient construit et que le Conseil constitutionnel a élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle.

Cette loi de mars 2007 a même désigné l'État comme garant du droit au logement et, à ce titre, comptable de la manifestation de la solidarité nationale sur tout le territoire et à l'égard de toute la population. Le droit au logement est un droit fondamental désormais consacré par notre système normatif. Paradoxalement, depuis 2002, les gouvernements de droite successifs en ont fait reculer la réalité.

L'échec de la loi DALO (Droit au logement opposable) - parce qu'il faut bien parler d'échec - a d'abord révélé les carences de l'État, et matérialisé par la même occasion la faillite d'une politique d'inspiration libérale. Le logement,

ramené au rang de simple produit marchand, devient l'instrument de stratégies spéculatives inconsidérées.

Et singulièrement, tous les dispositifs gouvernementaux de ces dernières années, tels l'accompagnement à l'investissement locatif, l'accession à la propriété, les désengagements budgétaires que subit le logement social, la réduction des aides à la solvabilisation des ménages, ont accentué cette crise et gravement compromis les capacités des acteurs publics à la combattre.

Ainsi que le rappelle Dominique Versini, l'ancienne Défenseure des enfants, dans son bilan d'activité 2006-2011, « *l'absence de volonté politique de développer des logements sociaux et très sociaux rend inapplicable le [droit au logement opposable] qui a été une très grande avancée législative* ». L'ancienne Défenseure des enfants pointe le fait que le mal-logement touche 600 000 enfants. La majorité des réclamations formulées auprès de la Défenseure des enfants sont des demandes d'accès au logement locatif du parc social. Les familles sont confrontées à diverses situations, comme la « *sur occupation et/ou insalubrité du logement, [le] risque d'intoxication par les peintures au plomb (saturnisme), [les] difficultés économiques, [l']incompatibilité avec le handicap d'un enfant...* ».

Le déficit de logements sociaux, souligne dans son rapport annuel 2010 l'ancienne Défenseure des enfants, résulte à la fois d'une « *absence de volonté politique depuis plusieurs décennies d'imposer aux collectivités la construction de logements sociaux, d'un manque d'anticipation des évolutions de la société (divorces, familles monoparentales, etc.) et de l'éparpillement des responsabilités entre l'État, les collectivités locales et les opérateurs immobiliers* ».

Cette situation est d'autant plus inadmissible que, désormais, au-delà des réalités économiques, financières et sociétales que notre pays révèle et qui peuvent faire comprendre une partie de cette situation catastrophique, c'est bien la politique des derniers gouvernements de cette décennie qui porte la responsabilité réelle et directe de son aggravation !

Toutes les analyses publiées ces dernières années ont confirmé l'ampleur de la crise du logement que notre pays traverse. Les rapports successifs de la Fondation Abbé Pierre ont très remarquablement souligné, année après année, l'accroissement du phénomène du mal-logement et ses lourdes conséquences sociales.

Les récentes données publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) confirment le constat d'une dégradation des conditions d'accès à un logement abordable, la hausse exorbitante des loyers, du foncier, l'augmentation de l'effort sur leurs revenus que les ménages doivent consacrer à leur logement, la progression du sans abrisisme et des carences en offre d'hébergement d'urgence. Elles confirment également l'insuffisance de la construction de logements sociaux accessibles aux demandeurs dont le nombre ne

cesse de croître, l'absence de développement de dispositifs efficaces d'aide à la solvabilisation des locataires et la progression alarmante des expulsions sans véritable politique de prévention.

Elles démontrent enfin que l'accession à la propriété ne connaît aucune accélération puisqu'elle connaît un rythme comparable et sans évolution significative depuis plusieurs décennies. Elle constitue pourtant une priorité affichée et proclamée du Gouvernement depuis 2007, qui y a consacré des moyens budgétaires très importants et, à l'évidence, sans réelle efficacité. L'accession sociale à la propriété se trouvant, quant à elle, de moins en moins ouverte aux ménages les plus modestes.

Toutes ces analyses confirment, tout autant, les conséquences sociales extrêmement sévères qu'induit cette crise du logement en termes d'inégalité, de ségrégation, de non intégration, d'injustice, de perte de dignité pour n'évoquer que quelques aspects du quotidien de la vie de nos concitoyens.

Il n'est pas acceptable que cette crise ne mobilise pas tous les moyens de l'État, toutes les politiques publiques. Seules des mesures appropriées, ciblées, coordonnées par l'État mais dans lesquelles il assume pleinement sa part, engage ses moyens budgétaires et tient sa place loyalement aux côtés de toutes les collectivités et de tous les acteurs susceptibles d'y être associés, permettront d'enrayer les conséquences les plus catastrophiques de la crise du logement que traverse actuellement notre pays.

La proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement ne peut, par la procédure parlementaire qui la permet et par le temps de l'ordre du jour qui lui est réservé, évoquer toutes les politiques que l'État doit développer en ce domaine. Elles appartiennent en effet, pour nombre d'entre elles, fondamentalement et fortement, à la politique générale qu'un gouvernement de la République doit initier pour effectivement répondre aux attentes les plus essentielles et les plus vitales.

Il ne s'agit donc pas, pour ses auteurs, de visiter toutes les questions et d'élaborer toutes les solutions dont ils considèrent aujourd'hui qu'elles seront seules susceptibles de faire évoluer favorablement le constat d'échec très largement partagé, mais de proposer immédiatement des mesures précises dont la mise en œuvre peut avoir des effets immédiats.

Pour cela, elle veut agir sur plusieurs leviers prioritaires :

- le pouvoir d'achat des ménages en stoppant la hausse des loyers ;
- la production massive de logements socialement accessibles et adaptés aux besoins de la population sur l'ensemble du territoire dans le respect de la mixité sociale ;
- la mobilisation du parc privé en apaisant les rapports locatifs ;

- l’accession sociale à la propriété en recentrant le prêt à taux zéro pour qu’il profite réellement aux ménages modestes ;
- le renforcement de la transparence sur le marché du logement.

A.— AGIR SUR LE POUVOIR D’ACHAT

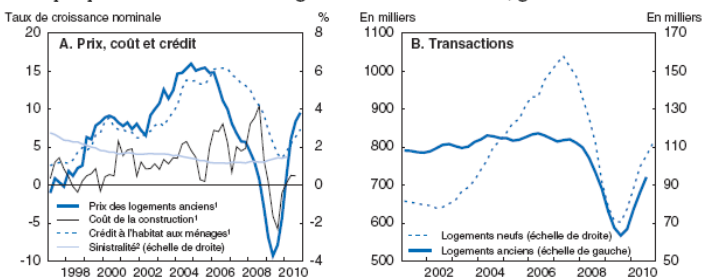
La part de revenu consacrée par les ménages à leur logement a atteint des proportions telles (1) qu’il nous paraît impératif, si l’on veut leur redonner du pouvoir d’achat, d’encadrer les loyers à la relocation (2) et d’assortir de conditions sociales les aides à l’investissement locatif (3).

1. La hausse des dépenses de logement

La part du revenu que consacrent les ménages à leur logement a connu des hausses considérables dans la période récente.

Ainsi que le rappelle l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ⁽¹⁾, « *les dépenses courantes des ménages en logement, nettes des aides personnelles, représentent en moyenne sur les dix dernières années 21 % du revenu disponible des ménages, et l’investissement résidentiel 27 % de l’investissement total domestique. (...) Entre 1998 et 2010, en France, les loyers ont augmenté, en moyenne, de 27 %, et les loyers à la relocation ont enregistré une hausse de 102 %.* »


Graphique 3.1. Le marché du logement et son évolution, glissement annuel



1. Taux de croissance nominale.

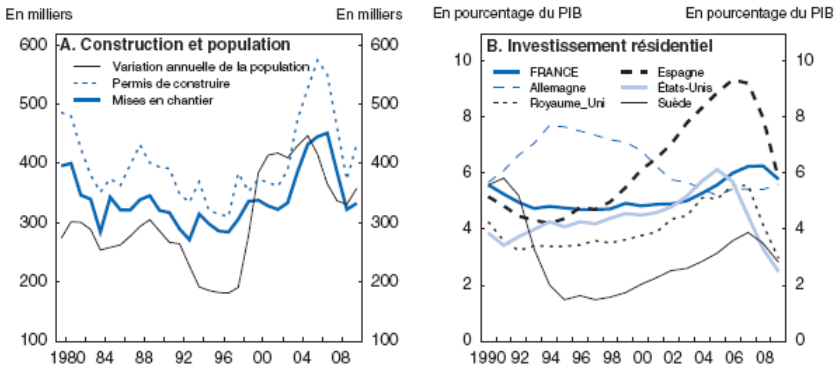
2. Taux de créances douteuses et litigieuses sur l'ensemble des crédits distribués aux ménages, niveau.

Source : Banque de France ; CGEDD et bases notariales ; INSEE ; MEEDDM.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377542>

(1) Dans son étude économique consacrée à la France en 2011, qui comprend un volet intitulé : « Améliorer le fonctionnement du marché du logement ».

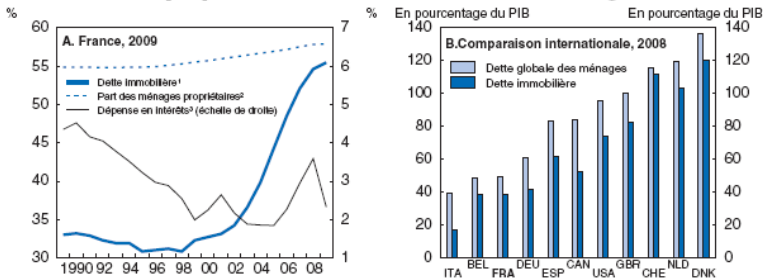
Graphique 3.2. **Construction de logements et investissement résidentiel**



Source : INSEE ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377561>

Graphique 3.3. **Endettement immobilier des ménages**



1. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
2. En pourcentage des résidences principales.
3. Intérêts payés par les ménages, en pourcentage de leur revenu disponible.

Source : Banque de France, Observatoire des crédits aux ménages ; MEEDDM, Comptes du logement (panneau A) ; OCDE, Bases de données des statistiques financières et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88 ; données des banques centrales nationales (panneau B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377580>

Source : études économiques de l'OCDE : France 2011

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Mais il convient surtout d'insister sur la diversité des situations sur le territoire national. Globalement, les inégalités s'accroissent et le mal logement n'est plus réservé aux catégories de ménages les plus pauvres, puisqu'il touche désormais les classes moyennes.

En effet, ainsi l'indique l'OCDE dans la même étude, « l'amélioration de la qualité des logements est un facteur important de l'accroissement du taux d'effort, défini comme la part du revenu disponible brut que les ménages consacrent aux dépenses courantes de logement, nettes des aides personnelles. De même, la hausse des prix est alimentée par les coûts associés aux changements dans les modes de vie (vieillesse de la population, décohabitation entre

générations, séparations, etc.), qui sont en partie le reflet de choix et de rigidités (conduisant par exemple au sous-peuplement bien documenté de logements occupés par des personnes âgées). Enfin, le taux de propriétaire de la résidence principale a augmenté de 7 points en 20 ans. Cependant, le renchérissement de l'accès au logement nourrit le sentiment largement répandu d'une crise du logement en France. **L'analyse de l'évolution des prix et des loyers par région suggère qu'il n'existe pas une crise générale du logement en France, mais des situations tendues, concentrées dans quelques grandes agglomérations marquées par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande.** La croissance des prix immobiliers a connu un rythme nettement plus prononcé que celle des loyers et du revenu disponible moyen les loyers eux-mêmes progressant en termes réels. Ce sentiment semble corroboré par l'accroissement marqué du taux d'effort moyen, d'environ 10 % dans les années 1960 à 17 % en 1984 et près de 23 % en 2006 (Jacquot, 2005 ; Briant et Rougerie, 2008). Cette hausse du taux d'effort, que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE concerne à la fois les locataires et les accédants à la propriété, malgré l'allongement sensible de la durée des prêts. (...) Les situations de mal-logement perdurent, et les inégalités face au coût du logement s'accroissent. Cependant, et bien que le phénomène soit encore mal observé, les données disponibles convergent pour pointer **qu'une part importante de la population, environ 5,5 % soit 3,4 millions de personnes, reste logée dans des conditions insatisfaisantes** (Fondation Abbé Pierre, 2010), avec une compréhension relativement extensive du mal-logement. La nette amélioration pour le plus grand nombre rend d'ailleurs le mal-logement d'autant moins acceptable, la situation des sans-abris (dont le nombre serait proche de 130 000 d'après Briant et Donzeau, 2011) étant la manifestation de l'exclusion sociale la plus criante. Si le mal-logement recouvre des situations hétérogènes allant du logement insalubre aux situations d'hébergement d'urgence et au non logement, de nouvelles formes de mal-logement se sont développées récemment comme le camping. »

Pour citer une autre source, selon une étude de l'INSEE ⁽¹⁾ « depuis un demi-siècle, la part consacrée au logement dans le revenu brut des ménages a plus que doublé. Elle est passé de 9,1 % en 1959 à 17,2 % en 1984, puis 21,6 % en 2009. »

Une telle situation n'est pas admissible dans un pays comme la France, qui, de surcroît, a fait du droit au logement un droit opposable !

2. Encadrer les loyers

Il est impératif d'enrayer la hausse des loyers qui progressent de manière remarquable, ainsi que l'illustrent plusieurs études.

a) Une progression remarquable

(1) Visée dans le même article de Libération.

Selon une étude publiée par Clameur⁽¹⁾, les loyers ont progressé de 2,5 % en 2010, contre 1,5 % pour l'inflation. Sur une période longue, la situation est contrastée en fonction des années et de la géographie. La France a connu des années de flambée des loyers telles que : +6,7 % en 2002 et 4,7 % en 2005.

b) Deux marchés locatifs distincts

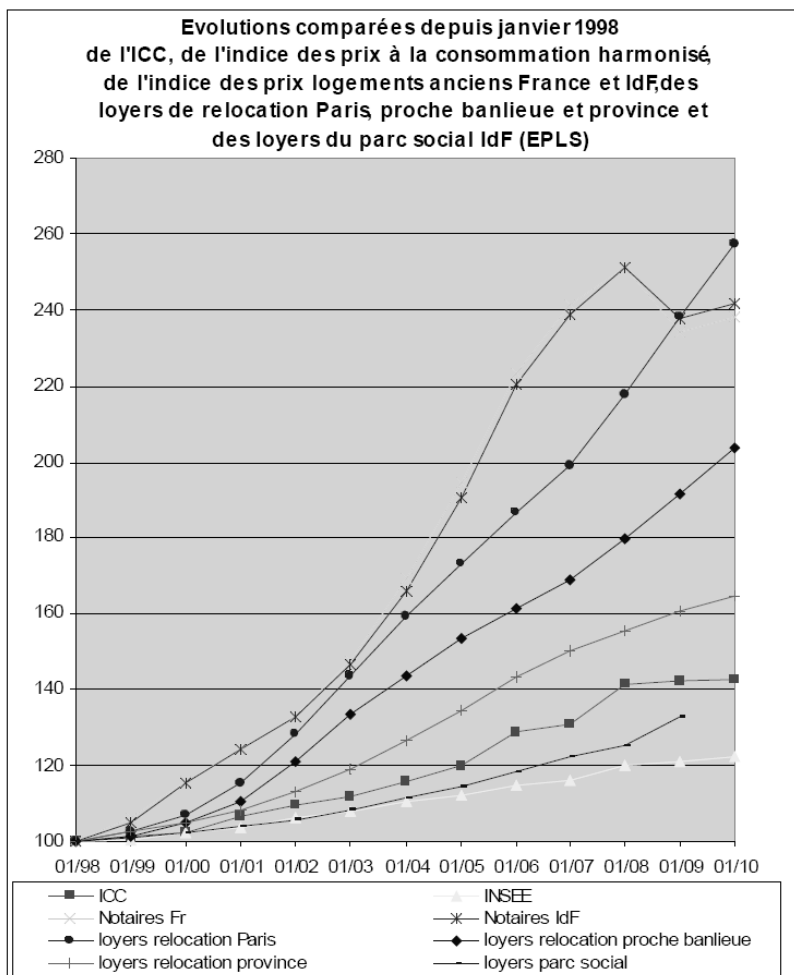
Il est essentiel de rappeler que si le législateur ne peut édicter de règles que nationales, la situation sur le marché du logement n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. En fait, il y a deux marchés locatifs en France : des bassins d'habitat avec une offre disponible, voire de la vacance, et d'autres zones où il est nécessaire de construire. Selon l'étude précitée, « à Paris, le loyer moyen s'établit à 22,40 euros le m². En Île-de-France, la fourchette va de 13 euros (Seine-et-Marne) à 18,60 euros (Hauts-de-Seine). Dans les grandes villes, les prix sont de 14,10 euros à Nice, 12,10 euros à Lyon, 13 euros à Lille, 11,30 euros à Nantes, ou encore 12,10 euros à Bordeaux et 11,40 euros à Toulouse. »

TAUX D'EFFORT NETS DES AIDES SELON LE REVENU POUR LES LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ

Décile de revenus par unité de consommation	Taux d'effort net des aides moyen	
	2002	2006
Revenu < 1er décile	35,9	39,1
Revenu entre le 1er et le 2ème déciles	25,9	26,8
Revenu entre le 2ème et le 3ème déciles	24,2	27,6
Revenu entre le 3ème et le 4ème déciles	23,7	26,6
Revenu entre le 4ème et le 5ème déciles	23,0	24,6
Revenu entre le 5ème et le 6ème déciles	22,9	23,8
Revenu entre le 6ème et le 7ème déciles	21,5	22,3
Revenu entre le 7ème et le 8ème déciles	20,1	19,4
Revenu entre le 8ème et le 9ème déciles	19,4	19,5
Revenu > 9ème décile	14,1	15,3
Ensemble	20,6	22,4
Rapport 1er décile / 9ème décile	2,54	2,56

Source : Insee, Enquête Logement.

(1) Clameur, « Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux » cité par Libération, 02/03/2011 : « Ces loyers qu'on a du mal à encadrer ».



Source : Rapport annuel du préfet de la région Île-de-France au comité régional de l'habitat ⁽¹⁾, bilan 2010.

c) La nécessité d'encadrer les loyers à la relocation

Face à une telle réalité, l'article 1^{er} de la proposition de loi propose un encadrement des loyers à la relocation afin d'éviter qu'ils ne connaissent des augmentations disproportionnées par rapport à l'évolution des revenus des ménages.

(1) Consultable en ligne : http://sc92.irdp.net/documents/CRH_24_02_2011_-_rapport_annuel_2010.PDF

3. Affecter l'investissement locatif privé à des logements au loyer social

En accordant des avantages fiscaux sans contrepartie sociale, la politique fiscale des gouvernements successifs a encouragé la production de logements à des fins spéculatives et non à des fins sociales.

a) Le dispositif Scellier depuis sa réforme

L'amortissement Scellier permet de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu pour l'acquisition de logements neufs, en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), ou la construction de locaux transformés en logement ou de locaux réhabilités, pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012. Les logements doivent être situés dans certaines zones du territoire.

Deux options sont possibles :

- le dispositif « Scellier » avec réduction d'impôt répartie sur 9 ans, sous conditions de plafonds de loyers ;

- le dispositif « Scellier intermédiaire » avec réduction d'impôt répartie sur 9, 12 ou 15 ans, à laquelle s'ajoute une déduction du revenu de 30 % des loyers, sous conditions de plafonds de loyers plus faibles et de ressources du locataire.

Pour les logements dont la demande de permis de construire a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2010, il est nécessaire de justifier du respect de la réglementation thermique en vigueur pour bénéficier du Scellier.

Les plafonds de loyers et de ressources du Scellier pour les baux conclus en 2010 sont les suivants :

PLAFONDS DE LOYERS MENSUEL				
	ZONE A	ZONE B1	ZONE B2	ZONE C
LE RÉGIME SCCELLIER	21,72 €/m ²	15,10 €/m ²	12,35 €/m ²	9,05 €/m ²
LE RÉGIME SCCELLIER INTERMÉDIAIRE	17,38 €/m ²	12,08 €/m ²	9,88 €/m ²	7,24 €/m ²

PLAFONDS DE RESSOURCES DES LOCATAIRES				
COMPOSITION DU FOYER	ZONE A	ZONE B1	ZONE B2	ZONE C
Personne seule	44 306 €	32 910 €	30 168 €	29 964 €
Couple	66 215 €	48 328 €	44 302 €	40 274 €
Personne seule ou couple + 1 enfant à charge	79 595 €	57 857 €	53 036 €	48 214 €
Personne seule ou couple + 2 enfants à charge	95 342 €	70 020 €	64 185 €	58 350 €
Personne seule ou couple + 3 enfants à charge	112 867 €	82 181 €	75 334 €	68 484 €
Personne seule ou couple + 4 enfants à charge	127 005 €	92 700 €	84 976 €	77 251 €
Majoration pour personne à charge complémentaire	+ 14 156 €	+ 10 530 €	+ 9 652 €	+ 8 774 €

Source : Ministère du développement durable ⁽¹⁾

S'agissant du dispositif Scellier intermédiaire, l'engagement de location est de 9 ans, avec une possibilité de reconduire au plus deux fois par période de trois ans. Pendant les neuf premières années, la réduction d'impôt est identique à celle du Scellier ; par ailleurs, 30 % d'abattement sur les revenus tirés des loyers est accordé. Au-delà de la période minimale de location de neuf ans, le contribuable peut bénéficier d'un supplément de réduction d'impôt égale chaque année à 2 % du prix d'acquisition du logement (dans la limite de 300 000 euros) qui s'ajoute à la déduction de 30 %. L'avantage est limité à un logement par an.

b) Les problèmes posés par la réforme de l'investissement locatif Scellier

Malgré la réforme opérée, le dispositif Scellier continue d'être critiqué sur de nombreux aspects. Ainsi, dans une étude publiée en août 2010 et intitulée : « *La révision du dispositif Scellier : une vision technocratique et peu ambitieuse* », le groupe de consultants *Immogroup consulting* ⁽²⁾ souligne que les aménagements proposés dans le cadre de la réforme de l'investissement locatif Scellier sont à la fois « peu ambitieux, arbitraires et insuffisants » :

– « *les modifications des plafonds de loyer [induites par la réforme de l'investissement locatif Scellier] ne seront pas mises en œuvre avant début janvier 2011. De même, une revue générale du zonage Scellier ne sera pas effectuée avant un à deux ans. Les dérives relevées (...) dureront donc encore plusieurs mois (...)* » ;

(1) Ces éléments figurent sur le site du ministère : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-aides-financieres-au-logement,13754.html>

(2) Cette étude a été réalisée par Jean-Michel Ciuch, directeur d'Immogroup Consulting, et Evelyne Colombani, directrice adjointe. Cette étude est disponible en ligne : http://www.immogroupconsulting.fr/fr/etudes_consul.html

– « certaines communes pourtant concernées, en quelques parties de leur territoire, par une **inadéquation entre loyers plafonds et loyers de marché** (St Denis, Montreuil, St Ouen, etc ...) ne subiront pas de révision à la baisse du loyer plafond » ;

– « les aménagements au dispositif méconnaissent le caractère profondément micro-local des marchés, et en conséquence, la très grande diversité des situations » ;

– (...) l'abaissement forfaitaire des loyers plafonds de 14 % (zones B1 et B2) ou de 26 % (zone A), de même que la création d'un nouveau loyer plafond en zone A, **constituent une hérésie et ne permettront pas d'améliorer significativement la sécurité générale de l'investissement dans ces secteurs**. Elle pénalisera certains territoires porteurs de bonne performance locative et continuera de bénéficier à d'autres secteurs en difficulté » ;

– « d'une façon plus générale, l'établissement d'une liste de communes pour lesquelles la vigilance doit s'imposer ne signifie par pour autant qu'il faille toutes les sacrifier sur l'autel de l'austérité budgétaire. Si, concernant ces communes, l'investissement dans certains quartiers est en effet à déconseiller fortement, d'autres territoires (centre-ville, quartiers résidentiels périphériques recherchés) demeurent de bonnes cibles pour un investisseur. Ces territoires pourront donc être également exclus du nouveau dispositif ;

– « (...) si la réglementation impose des loyers plafonds, rien n'est prévu s'agissant de la fixation des prix de vente qui reposent aussi, il faut bien le dire, pour une certaine partie, sur la **confiscation de l'avantage fiscal** octroyé à l'épargnant. En outre, il apparaît évident que nombre de candidats-investisseurs considéreront cette nouvelle intervention publique comme une garantie apportée par l'État au produit Scellier, sentiment renforcé par d'habiles matraquages publicitaires, les incitant à s'abstraire de toute démarche critique avant d'acheter. »

Pour notre part, nous ajoutons à cette analyse pertinente, émanant d'un organisme indépendant, que le dispositif Scellier a des effets spéculatifs inadmissibles dans le contexte de hausse des loyers que nous avons illustré plus haut. Pour éviter des effets inflationnistes et tout déséquilibre du marché locatif, il faut poser comme principe intangible qu'aucun avantage fiscal ne peut être accordé sans contrepartie sociale.

c) La proposition de loi opère un recentrage du Scellier

Face à de telles critiques, l'article 2 de notre proposition de loi propose d'affecter les aides à l'investissement locatif privé uniquement à des produits dont les loyers seront inférieurs à ceux du logement social intermédiaire.

B.— FACILITER LA PRODUCTION MASSIVE DE LOGEMENTS ADAPTÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DANS LE RESPECT DE LA MIXITÉ SOCIALE

S'il convient d'agir sur les loyers de manière vigoureuse pour en éviter les hausses disproportionnées, il convient aussi d'augmenter l'offre de logements.

Pour faciliter la production massive de logements sur tout le territoire, nous proposons de recourir à plusieurs leviers :

- renforcer les contraintes légales pesant sur les communes dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU ;

- de mettre en œuvre une politique active pour libérer la ressource foncière, qui représente une charge considérable dans la production de logements ;

- de lutter vigoureusement contre la vacance des locaux, non seulement à usage d'habitation, mais également à usage professionnel. Il n'est pas admissible, en effet, que des ménages peinent à se loger quand, dans le même temps, des milliers de locaux demeurent inutilisés.

1. Renforcer les contraintes pesant sur les communes

Nous proposons tout d'abord le renforcement d'un outil que nous avons mis en place en 2000 : l'article 55 de la loi SRU.

a) L'article 55 de la loi SRU dans le droit actuel

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, fixe aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. La mesure du nombre de résidences principales est réalisée par la Direction Générale des Impôts à partir des données utilisées pour calculer la taxe d'habitation.

L'article 11 de la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable, étend à compter du 1er janvier 2008 les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux (prévues aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH) aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en IDF), appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes disposent d'un délai de 6 ans avant d'être soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales, si elles ne disposent pas de 20 % de logements locatifs sociaux. Le premier prélèvement interviendra en 2014.

Sont exemptées de ce dispositif :

- les communes situées dans une agglomération en décroissance démographique, si elles sont membres d'un EPCI qui a adopté un PLH ;
- les communes soumises à une constructibilité limitée (zone de bruit) et aux zones de risques Seveso (article L. 302-5 du CCH).

Les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales destinées à soutenir les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à la production de ces logements. Un inventaire contradictoire est effectué tous les ans entre l'État et chaque commune concernée pour déterminer le nombre de logements locatifs sociaux existant au 1^{er} janvier de l'année précédent le prélèvement. Le prélèvement correspond à 20 % du potentiel fiscal par habitant, par logement manquant.

Sont exonérées de prélèvement les communes ayant plus de 15 % de logements sociaux et bénéficiant de la DSU (dotation de solidarité urbaine). Elles sont néanmoins dans l'obligation de construire.

Une évaluation de ce dispositif est prévue à l'issue de la période triennale.

b) Un dispositif à renforcer

Si les enquêtes réalisées à l'occasion des 10 ans de la loi SRU ont été l'occasion de montrer que l'article 55 de la loi bénéficiait d'une bonne acceptation sociale, il faut, selon nous, aller plus loin parce que la résolution de la crise du logement passe par la mobilisation de tous les acteurs sur tout le territoire. Face à l'ampleur de la crise et au nom du nécessaire équilibre entre les territoires, ségrégation sociale et égoïsmes locaux ne peuvent plus durer ! La proposition de loi agit sur plusieurs leviers pour renforcer le dispositif de l'article 55 de la loi « SRU » :

– l'article 3 impose la réalisation d'un tiers de logements sociaux dans toutes les opérations de plus de 12 logements ;

– l'article 4 porte de 20 à 25 % le taux de logements à construire dans les communes concernées, dont le champ est par ailleurs élargi ;

– l'article 5 renforce la sanction applicable en cas de non respect des obligations fixées dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU ;

– l'article 6 rend automatique la substitution du préfet aux maires défaillants en cas de constat de carence ⁽¹⁾ ;

(1) Sur la notion de constat de carence, cf. *infra* le commentaire de l'article 55 de la loi SRU.

– l'article 7 incite à construire des logements « très sociaux » en affectant des coefficients aux différents types de logements sociaux construits qui sont décomptés dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU ;

– l'article 8 impose aux communes faisant l'objet d'un constat de carence de loger les demandeurs d'un logement qui sont prioritaires au sens de la loi « DALO » ;

– l'article 9 interdit le relogement de ces demandeurs dans des communes comprenant plus de 50 % de logements sociaux.

2. Libérer des terrains pour créer des logements

Il est aussi impératif d'accroître les moyens consacrés à des réserves foncières. Le marché foncier fait en effet l'objet de dysfonctionnements majeurs qui justifient l'intervention publique.

a) Les difficultés posées par la question foncière

La décentralisation de 1983 a induit une évolution majeure dans la conduite des politiques foncières en France, faisant de la commune un acteur central. Les pouvoirs publics disposent de plusieurs outils pour agir sur le marché foncier mais comme le souligne Vincent Renard⁽¹⁾, « *la fragmentation institutionnelle et la globalisation des marchés peuvent rendre délicate la conduite des politiques foncières locales. (...) Le pouvoir en matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes. Ce sont elles qui ont aujourd'hui le pouvoir le plus important : préparer et approuver les plans locaux d'urbanisme (PLU) (...). Si l'on tient compte du fait qu'il existe en France plus de 36 000 communes, on comprend qu'il s'agit là d'un système extrêmement décentralisé. Pour comprendre comment peut fonctionner un système aussi décentralisé, on doit prendre en compte trois éléments complémentaires :*

– *le premier réside dans le contrôle de légalité (...)*

– *le deuxième réside dans le fait que, sous certaines conditions, l'État a conservé le pouvoir d'imposer aux communes des décisions quand celles-ci concernent des réalisations importantes (par exemple un grand équipement d'infrastructures, aéroport, autoroute ou ligne de chemin de fer TGV). A cette fin, deux outils juridiques sont utilisables, l'Opération d'Intérêt National (OIN) ou le Projet d'Intérêt Général (PIG) ;*

– *le troisième est lié au développement des structures qui rassemblent plusieurs communes (EPCI).*

(1) *Économiste et directeur de recherche au CNRS. Source : Les politiques foncières locales en France, in : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html>*

Les collectivités locales disposent d'un certain nombre d'outils pour intervenir directement sur les marchés fonciers ⁽¹⁾ :

– d'abord, une commune peut intervenir **comme n'importe quel autre acheteur ou vendeur sur le marché foncier** pour acheter à l'amiable un terrain ou un bâtiment ;

– la deuxième façon pour une commune d'acheter un terrain ou un bâtiment est de recourir à **l'expropriation**, c'est-à-dire d'obliger le propriétaire à lui vendre son terrain, moyennant bien sûr le versement du "juste" prix, qui fait d'abord l'objet d'une évaluation par le ministère des finances ;

– il existe enfin une troisième façon d'acheter un terrain pour une collectivité publique, largement utilisé en France, c'est **le droit de préemption**. Le bénéficiaire, souvent la commune, peut se substituer à l'acquéreur lorsqu'un propriétaire déclare son intention de vendre son bien, terrain ou logement. Ce droit de préemption ne peut être utilisé que pour un motif d'intérêt général, par exemple construire des logements sociaux ou construire un équipement collectif.

La maîtrise foncière étant indispensable pour faciliter la construction de logements, nous proposons un renforcement des outils à disposition des collectivités.

b) L'impératif de maîtrise du foncier

L'article 10 de la proposition de loi propose que l'État, les sociétés dont il détient la majorité du capital et ses établissements publics appliquent une décote sur les terrains qu'ils vendent, lorsque ceux-ci sont destinés à la réalisation de programmes comportant des logements dont 25 % seront des logements sociaux.

L'article 11 propose que le Gouvernement présente un rapport sur les mesures permettant de libérer du foncier.

L'article 12 vise à éviter les « dents creuses » en assouplissant le code de l'urbanisme et en permettant le surhaussement des immeubles bas pour coordonner l'alignement du faîtage.

L'article 13 oblige à la mise en place d'établissements publics fonciers dans toutes les régions.

3. Diminuer la tension locative sur le parc privé par la mobilisation des locaux vacants

Dans le contexte de crise de logement que nous connaissons, il est inadmissible que l'on recense en France un taux de 7,5 % de logements vacants,

(1) Source, Vincent Renard : *ibid.*

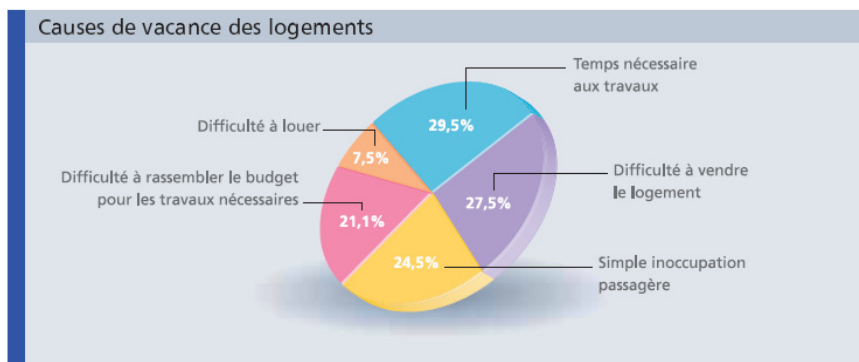
alors même que des outils pour lutter contre le phénomène ont déjà été mis en place par le législateur.

S'agissant du cas spécifique de l'Île-de-France, qui constitue un marché du logement tout à fait spécifique par rapport au reste du territoire national, les déséquilibres sont en grande partie dus à un essor considérable de l'immobilier de bureaux.

C'est sur ces différents éléments que nous proposons d'agir.

a) 7,5 % de logements vacants en France

Selon l'enquête INSEE (sondage sur 40 000 ménages), 1,95 million de logements seraient vacants en France métropolitaine en 2006, soit 7,5 % du parc résidentiel. C'est le taux le plus bas observé depuis 40 ans. 43 % de ces logements vacants le sont depuis moins d'un an. À l'autre extrême, on constate une vacance structurelle de plus de trois ans (dont les logements totalement obsolètes, inadaptés à la demande, voués à la démolition ou en situation bloquée), pour un tiers d'entre eux. Entre ces deux situations, la vacance en voie de durcissement représente environ 23 % des logements vacants.



Source : ANAH, Rapport d'activité 2010.

Agglomérations	Nombre de logements en 1999	Nombre de logements vacants en 1999	%
Bordeaux	353 254	25 049	7,1
Grasse-Cannes-Antibes	242 235	19 099	7,9
Lille	417 109	31 906	7,6
Lyon	610 779	51 090	8,3
Montpellier	147 393	13 160	8,9
Nice	314 216	34 464	10,9
Paris	4 483 548	369 196	8,2
Toulouse	361 766	26 506	7,0
Total	6 930 300	570 470	8,2

Source : Ministère du Développement durable

b) La responsabilité de l'immobilier d'entreprise dans la crise du logement en Île-de-France

En Ile-de-France et à Paris, les locaux professionnels vacants sont de plus en plus nombreux, alors que les particuliers ont toujours plus de mal à se loger. Ainsi que le rappellent notre collègue Christophe Caresche et plusieurs autres membres du groupe SRC dans une proposition de loi qu'il a rédigée sur le sujet ⁽¹⁾, si plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer la crise du logement francilienne (insuffisance des terrains, absence d'investisseurs), « *peu d'observateurs ont souligné le rôle joué par l'immobilier d'entreprise dans la dégradation de la situation du logement. Loin d'être séparés, ces deux marchés s'influencent mutuellement. Dans un territoire où le foncier est rare et cher, privilégier la construction de bureaux et d'entrepôts c'est consacrer moins de terrains et de droits à construire pour le logement. Dans un système où les capacités de financement sont nécessairement limitées, encourager les investisseurs à s'engager dans l'immobilier d'entreprise c'est les dissuader d'investir dans le logement.* »

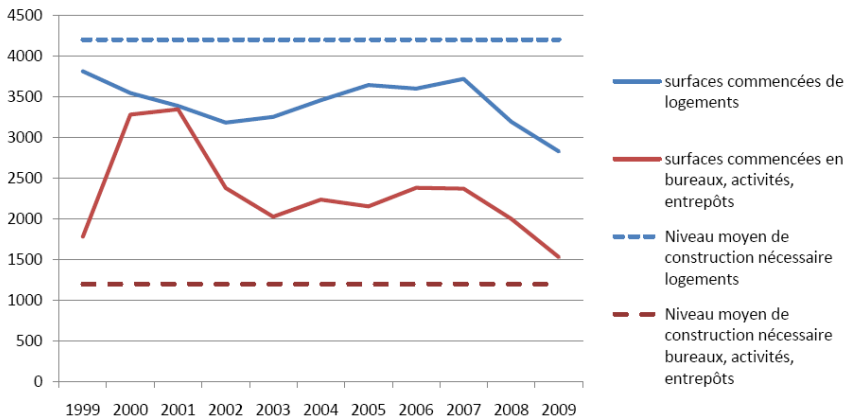
À l'appui de sa réflexion et de ses propositions législatives, que nous reprenons dans notre proposition de loi, notre collègue cite une étude publiée en janvier 2011 et intitulée « *Crise du logement : la mise en accusation de l'immobilier d'entreprise* », dans laquelle Immogroup consulting ⁽²⁾ indique que « *depuis une dizaine d'années, le développement de l'immobilier d'entreprise a été clairement privilégié en Ile-de-France. Cette préférence a [engendré] deux crises majeures qui se juxtaposent aujourd'hui : une crise en matière de bureaux, de locaux d'activités et d'entreposage causée principalement par leur surabondance ; une crise du logement reposant sur une insuffisance criante d'offre. Plusieurs centaines de milliers de m² de droits à construire ont été « détournés » au profit de l'immobilier d'entreprise, dont la rentabilité fiscale et financière attendue par les élus et investisseurs apparaissait bien plus alléchante que celle du logement et dont l'appétit en foncier était devenu considérable : les années 2000 ont vu en effet l'émergence d'une nouvelle catégorie d'actifs caractérisés par leur gigantisme tant en bureaux (taille variant de 20 000 à plus de 60 000 m² utiles) qu'en entrepôts (la surface utile de certains parcs logistiques pouvant dépasser 120 000 m²). (...) Ainsi, au cours de la dernière [décennie], le parc francilien de bureaux a crû en moyenne de près de 1,9 % par an et celui des entrepôts de 7 % par an quand le parc de logements n'aura guère progressé annuellement de plus de 0,9 % selon nos estimations (soit une augmentation s'inscrivant dans une tendance de long terme : + 0,8 % entre 1984 et 2006). Chiffre plus révélateur encore : entre 1999 et 2009, la variation annuelle moyenne des surfaces mises en chantier a été positive de + 3,1 % en bureaux, locaux*

(1) Il s'agit d'une proposition de loi « visant à mieux réguler la production d'immobilier d'entreprise et à favoriser la transformation de bureaux en logements ».

(2) Étude réalisée par Jean-Michel CIUCH et Evelyne COLOMBANI, disponible en ligne : http://www.immogroupconsulting.fr/fr/etudes_consul.html

d'activités et entrepôts alors qu'elle a été négative en logements (-2,7%). Peu importait que le stock disponible de locaux professionnels anciens puisse s'accroître démesurément : la machine productive s'était emballée tant en bureaux qu'en entrepôts. L'excès de stock en locaux professionnels équivaldrait théoriquement au déficit cumulé d'offre en logements au cours de ces 5 dernières années. Le résultat est spectaculaire et exprime à lui seul l'importance du gaspillage des ressources foncières et immobilières : le déficit de construction en immobilier résidentiel excéderait 15 000 unités par an soit 150 000 unités depuis 2001 (et plus de 9 000 000 de m² habitables), sur la base d'estimations prudentes ; le stock total à un an de locaux disponibles de bureaux et d'activités approche aujourd'hui 9 500 000 m² dont plus de la moitié constitue une offre excédentaire représentant un gisement potentiel supérieur à 75 000 équivalents logements. Autrement dit, l'excès de stock en locaux professionnels équivaldrait théoriquement au déficit d'offre en logement au cours des 5 dernières années et à près de 40 % du déficit d'offre depuis 2000. Certes, il s'agit sans doute d'un maximum car il faut déduire les locaux ou terrains qui, de par leur structure ou situation particulière, ne peuvent raisonnablement pas bénéficier d'une transformation ou affectation résidentielle. Mais cette comparaison s'avère saisissante. (...) »

Evolution en Ile-de-France des mises en chantier de logements et de locaux professionnels (millions de m²)



Sources : Ministère de l'Équipement ; estimations Immo Group Consulting

C'est pourquoi il nous paraît indispensable d'œuvrer en faveur d'un rééquilibrage.

c) La proposition de loi incite à la reconversion de locaux à usage professionnel en logements et renforce la lutte contre les logements vacants

Partant de ce constat, la proposition de loi vise à pallier ce déséquilibre entre immobilier d'entreprise et immobilier résidentiel.

Ainsi, l'article 14 renforce le dispositif de majoration de la taxe d'habitation applicable aux logements vacants.

L'article 15 rend obligatoire la transmission, chaque année, par l'administration fiscale aux collectivités locales, de la liste des logements vacants.

Les articles 16 et 17 visent à favoriser la reconversion des bureaux vacants en logements :

– l'article 16 instaure une taxe sur les locaux à usage professionnel vacants en Île-de-France ;

– l'article 17 exonère d'impôt les plus-values réalisées sur les locaux professionnels cédés lorsqu'ils ont vocation à être transformés en logements.

C.— SÉCURISER LES RELATIONS LOCATIVES

En complément des mesures précédentes, il nous paraît indispensable de sécuriser les bailleurs pour apaiser les rapports locatifs. La mise en place d'un fonds de garantie universelle des risques locatifs incitera les propriétaires à louer leurs logements et donc à remettre de nouveaux logements sur le marché. En ce sens la garantie universelle des risques locatifs doit constituer une forme d'accompagnement des propriétaires dans la mise en location de leur bien.

Nous proposons aussi de favoriser la mobilisation du parc privé pour loger des ménages aux revenus modestes en élargissant la pratique de la location solidaire que constitue l'intermédiation locative. En la matière, les communes ont un rôle majeur à jouer.

Enfin, il convient de lutter activement contre les marchands de sommeil. Le permis de louer permettra de connaître, avant la location, les caractéristiques de certains bâtiments. Ce permis ne concernera pas tous les logements (par exemple les logements récents ou récemment réhabilités) mais le patrimoine ancien susceptible de contenir des logements insalubres et, par conséquent, susceptibles d'être utilisés par les marchands de sommeil. Un tel dispositif permettra, selon nous, d'empêcher les marchands de sommeil de louer des logements inhabitables. Les marchands de sommeil ne pourront plus percevoir les aides au logement en tiers payant. Le permis de louer est une mesure que nous avons déjà proposée lors de l'examen d'autres textes : notamment la loi portant engagement national pour le logement (ENL) et la proposition de loi visant à lutter contre les marchands de sommeil, actuellement en navette au Sénat.

D.— RECENTRER LE PRÊT À TAUX ZÉRO SUR LES FOYERS MODESTES ET MOYENS

Si la possibilité doit être offerte aux ménages modestes d'accéder à la propriété, il reste que la légitimité des pouvoirs publics à agir sur le marché pour ouvrir cette possibilité doit bel et bien être axée sur les ménages qui en ont besoin.

De surcroît, on peut s'interroger sur l'adaptation de l'instrument actuel en la matière, le prêt à taux zéro, à la réalité nos territoires.

1. Le PTZ réformé : un dispositif inadapté à la réalité des territoires

On peut tout d'abord s'interroger quant à l'adaptation du PTZ à la réalité de nos territoires – ô combien divers lorsqu'il s'agit de comparer les marchés locaux du logement.

Comme le souligne Immogroup Consulting dans une troisième étude publiée en septembre 2010 et intitulée « *La réforme du PTZ, une énergie réformatrice bridée* »⁽¹⁾, « *avec la réforme du PTZ et à l'instar des dispositifs Robien et Scellier, le découpage de la France en quatre grandes zones géographiques (zones A, B1, B2 et C) méconnaît le caractère profondément micro-local des marchés, et en conséquence, la très grande diversité des situations. Elle fait, par exemple, abstraction, en zone B2 et C, des quartiers proches d'un moyen de transport ou du centre ville, recherchés par les ménages mais aussi plus coûteux. Cette vision réductrice de l'économie immobilière pénalisera de larges territoires porteurs aujourd'hui d'une forte demande en primo-accession car mieux adaptés aux capacités d'achat de la majorité des ménages. Les zones C et B2 attirent ainsi plus de la moitié des candidats primo-accessants. Lourdemment ponctionnée par le Scellier⁽²⁾, l'offre neuve disponible à l'accession reste très insuffisante et mal répartie : dans les zones tendues, là où la demande est forte et le foncier rare, la construction horizontale ou verticale affiche des niveaux très bas et les prix s'en ressentent pénalisant l'accession à la propriété des ménages aux revenus modestes et intermédiaires. À l'inverse, l'offre s'élargit dans les secteurs périurbains ou semi ruraux où il existe des terrains, mais où la demande s'effrite. Le manque structurel d'offre neuve ne résulte donc pas d'une insuffisance de demande solvable mais d'une pénurie de foncier et de contraintes urbanistiques fortes, facteurs de hausse des prix et de contingentement de la production.*

(1) Cette étude a été réalisée par Jean-Marie Ciuch, directeur général d'Immogroup consulting, et Evelyne Colombani, directrice adjointe.

(2) Cf. supra l'étude des mêmes auteurs sur le sujet.

2. Un dispositif mal calibré sur les ménages modestes et moyens

Point central de notre critique du PTZ, et auquel nous souhaitons répondre par le biais de notre proposition de loi, ce système nous paraît également insuffisamment calibré sur les ménages les plus modestes et sur les ménages moyens, pour lesquels l'intervention publique se justifie.

Encore une fois, l'étude précitée souligne que « *la réforme porte des ferments d'exclusion pour les classes moyennes et modestes. Elle ne prend pas suffisamment en considération les écarts entre prix du neuf et de l'ancien, reflet des revenus des ménages. 70 % d'entre eux disposent d'un revenu brut mensuel inférieur ou égal à 2 700 € de plus en plus amputé des dépenses contraintes, immobilières ou non, plus lourdes. Ainsi, hors Paris et sa 1^{ère} Couronne Ouest, les trois-quarts environ des familles candidates à l'acquisition (logements de type 3 à 6), ne peuvent investir plus de 1 500 € à 3 000 € le m² (soit un investissement plafond de 300 000 €), prix qui embrassent peu ou prou l'essentiel du marché de l'ancien. Or, les prix du neuf s'inscrivent, quant à eux, très généralement entre 2 500 € et plus de 4 500 € le m² habitable. Destinée à orienter les ménages vers les zones urbaines et le neuf, le nouveau PTZ ne pourra suffisamment amoindrir les différences considérables existantes entre le prix de l'ancien en secteurs périphériques courants et le prix du neuf en secteurs recherchés. Sa portée et son efficacité s'en trouveront donc limités. Les modalités d'application du différé d'amortissement peuvent générer des remboursements mensuels trop lourds pour les classes moyennes à modestes souhaitant acheter des logements familiaux dans les zones tendues, et les exclure ainsi de ces marchés.* »

Il nous paraît donc indispensable de recentrer le dispositif.

3. Le recentrage opéré par la proposition de loi

Ainsi que nous le soulignons dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, pour répondre à la crise du logement, l'accession sociale à la propriété peut être une démarche légitime mais doit être socialement juste pour profiter aux ménages modestes et être encadrée pour éviter les dérives. C'est pourquoi l'article 23 destine le PTZ aux ménages dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds de ressources ouvrant l'accès à un logement social de niveau « PLUS ».

E.— SUPPRIMER LE PLAFONNEMENT DU SURLOYER ET RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT

1. Supprimer le plafonnement du surloyer

L'objectif de l'article 24 est de modifier une disposition incohérente par rapport à l'objectif de mixité sociale : c'est ainsi qu'il supprime le plafonnement au mètre carré du supplément de loyer de solidarité, qui permet à des locataires

aisés, entrés dans des logements avant leur conventionnement, d'y rester quel que soit leur niveau de ressources actuelles.

2. Renforcer la transparence sur le marché du logement grâce à de meilleurs outils statistiques

Pour appréhender la crise du logement avec exactitude, il est indispensable de compiler un certain nombre d'informations provenant de multiples acteurs : État, bailleurs sociaux, associations, intervenants sociaux, constructeurs, promoteurs, financeurs et investisseurs. Face à une telle profusion de sources, il est complexe de construire une connaissance fine de la situation et de ses évolutions. La conduite de l'action publique et le travail législatif et réglementaire ne peuvent donc s'appuyer sur une source unique, indépendante et actualisée.

Or, ainsi que le souligne l'OCDE dans l'étude mentionnée plus haut, *« une bonne qualité de l'information statistique en matière de logement est essentielle pour garantir la transparence du marché, en assurer une bonne fluidité et, plus généralement, un bon fonctionnement. En outre, en contribuant à réduire les problèmes liés à l'asymétrie d'information entre les différents acteurs, elle accroît à la fois l'efficacité et l'équité des transactions. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a livré un état des lieux critique de l'information statistique sur le logement et la construction, et fait des propositions pour améliorer le dispositif (Vorms et al., 2010). Le rapport pointe de grandes insuffisances des données disponibles ; lorsque les données existent, leur accès est entravé tant par les administrations que par l'appareil statistique public, y compris lorsqu'elles sont à destination des collectivités territoriales, qui jouent pourtant un rôle croissant dans la politique du logement. En outre, cette situation n'est pas cohérente avec la logique sous-jacente à la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des données publiques. Le CNIS recommande donc de lever les obstacles permettant l'accès aux données individuelles dès lors qu'elles sont traitées en amont pour garantir le respect de la vie privée, conformément à la loi. En Allemagne, où les loyers sont obligatoirement déclarés, les collectivités locales sont tenues de publier les loyers pour toutes les catégories de logements, selon l'année de construction du logement, son équipement et son état.*

Un amendement au projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, votée en juillet 2010, est un pas dans cette direction. Il vise, en s'appuyant sur les bases notariales des promesses de vente, précontrats précédant les ventes d'environ trois mois en moyenne, à fournir l'information nécessaire à la création d'un indicateur avancé, dont la première publication a eu lieu en décembre 2010, ce qui permet d'améliorer la réactivité du suivi conjoncturel du marché immobilier. On peut envisager d'aller plus loin en permettant l'accès gratuit des individus à ces données préalablement anonymisées. D'une manière générale, les conditions d'accès aux statistiques mises au point par les notaires, investis d'une mission de service public reconnue par les instances européennes, ne peuvent être laissées au bon vouloir des

chambres professionnelles. De plus, Vorms et al. (2010) préconisent d'élaborer un indice officiel du prix des logements neufs. »

Conformément à cette préconisation, il est proposé, à l'article 25 de la proposition de loi, de mettre en place un outil statistique national regroupant et croisant les différentes données relatives au marché du logement.

AMENDEMENTS PROPOSÉS À LA COMMISSION : ENCADRER LES EXPULSIONS LOCATIVES

Afin de compléter les mesures d'urgence de la présente proposition de loi, nous proposons deux amendements visant à encadrer les expulsions locatives :

– l'un qui revient au droit antérieur à la loi Boutin de 2009, afin de prévoir un sursis à exécution des décisions d'expulsion allant de trois mois à trois ans, au lieu d'un mois à un an depuis la loi de 2009 ;

– l'autre qui prévoit l'obligation pour le préfet de trouver des solutions de relogement avant l'exécution d'une décision d'expulsion locative, pour les locataires de bonne foi.

*

* *

La présente proposition de loi ne peut à elle seule aborder toutes les questions et réponses à apporter à la crise du logement. Résoudre cette crise suppose en effet une refonte de notre politique du logement. Il reste que les mesures proposées sont pragmatiques et nous paraissent de bon sens face à l'ampleur de la crise. D'application immédiate, elles posent les jalons d'une autre politique privilégiant l'efficacité et la justice sociale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 4 mai 2011, la commission a examiné la proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement (n° 3294) sur le rapport de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur.

M. le président Serge Poignant. Nous examinons ce matin deux propositions de loi déposées par les membres du groupe socialiste, radical et citoyen, sur deux thèmes connexes, le logement et la ville. Il s'agit, d'une part, de la proposition de loi n° 3294 visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, dont le rapporteur est M. Jean-Yves Le Bouillonnet ; d'autre part, de la proposition de loi n° 3297 visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, dont le rapporteur est M. François Pupponi. Nos deux rapporteurs, qui ont procédé à plusieurs auditions, nous présenteront successivement leur proposition de loi respective et les amendements qu'ils ont déposés.

Pour chaque texte, comme à l'accoutumée, les orateurs représentant les groupes puis les autres orateurs pourront s'exprimer après l'intervention du rapporteur ; nous passerons ensuite à l'examen des amendements puis au vote.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Mes remerciements vont à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de la proposition de loi que je vous présente au nom du groupe socialiste, radical et citoyen. Je vous invite vivement à vous reporter au rapport qui sera publié dans les prochains jours ; y figurera en effet la compilation d'éléments relatifs au logement jusqu'alors peu accessibles car très dispersés. Notre proposition est fondée sur ces éléments - autrement dit sur la réalité de la crise du logement. Pour autant, elle ne prétend pas résoudre l'ensemble des difficultés auxquelles notre pays est confronté à ce sujet. Pour cela, il faudra une démarche de fond qui suppose de revoir le rôle de l'État en ce domaine et les moyens qu'il y consacre, ainsi que la cohérence de l'action des différents intervenants que sont les constructeurs, les financeurs et les collectivités territoriales. Par cette proposition, nous entendons améliorer une situation qui, bien que connue, ne suscite pas l'attention nécessaire, bien que le logement soit devenu, avec l'emploi et la santé, l'une des principales préoccupations des ménages.

Et pour cause ! Selon le rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre, au moins 10 millions de personnes sont concernées par la crise du logement, 3,6 millions de personnes sont mal logées et 5 millions vivent dans une situation de grande fragilité. La nouveauté, c'est que les plus pauvres ne sont plus les seuls frappés : les classes moyennes éprouvent également des difficultés croissantes en raison de l'envolée des loyers et des charges. C'est que, selon une étude de l'OCDE, les dépenses courantes des ménages en logement, nettes des aides

personnelles, représentent en moyenne, sur les dix dernières années, 21 % de leur revenu disponible, et l'investissement résidentiel 27 % de l'investissement total domestique. Une autre étude, récemment publiée par l'INSEE, montre que depuis un demi-siècle la part consacrée au logement dans le revenu brut des ménages a plus que doublé, passant de 9,1 % en 1959 à 21,6 % en 2009 – et c'est de moyenne qu'il s'agit là.

Aussi est-il nécessaire de refonder une politique publique du logement sur les principes de la solidarité et de la responsabilité de l'État pour garantir à tous nos concitoyens un habitat digne. Nous vous proposons d'agir en priorité sur le niveau des loyers ; la production massive de logements socialement accessibles ; la libération du foncier ; la lutte contre la vacance des logements ; l'amélioration des rapports locatifs ; l'accession véritablement sociale à la propriété par le recentrage du prêt à taux zéro sur les ménages modestes.

Je vous l'ai dit, depuis un demi-siècle, la part consacrée au logement dans le revenu des ménages a plus que doublé, pour s'établir à 21,6 % en 2009. En 2010, l'inflation a progressé de 1,5 % mais les loyers de 2,5 %. En réalité, il y a deux marchés locatifs en France : des bassins d'habitation où une offre est disponible – et même la vacance – et d'autres zones où il est nécessaire de construire. À Paris, le loyer moyen s'établit à 22,40 euros le m². En Île-de-France, il est compris dans une fourchette de 13 euros – en Seine-et-Marne – à 18,60 euros – dans les Hauts-de-Seine. Il est de 14,10 euros à Nice, 13 euros à Lille, 12,10 euros à Bordeaux et à Lyon, 11,40 euros à Toulouse, 11,30 euros à Nantes.

Pour mettre un terme à la hausse des loyers du secteur privé et redonner du pouvoir d'achat aux ménages, il faut rétablir un dispositif qui existait dans la loi de 1989 et plafonner les augmentations de loyer lors des relocations. Le dernier rapport du préfet de la région Île-de-France au Comité régional de l'habitat fait état d'une évolution éloquente. En prenant pour base 100 les relevés faits en janvier 1998 pour tous les critères considérés, ce rapport indique en effet qu'en janvier 2010, le loyer dans le parc social s'établit à 130, l'indice du coût de la construction à 140, les loyers à la relocation en province s'établissaient à 160, en proche banlieue parisienne à 205 et à 260 à Paris ! Voilà pourquoi nous voulons intervenir.

Nous voulons par ailleurs renforcer l'application des dispositions de l'article 55 de la loi SRU par plusieurs mesures : fixation à 25 % du quota de logements sociaux à construire ; extension du champ des communes concernées - pour répondre à la demande des maires des communes rurales situées à la périphérie des grandes villes qui disent ne pas avoir actuellement les moyens d'intervention nécessaires pour maintenir la population sur leurs territoires ; appui à la construction de logements très sociaux par l'affectation d'un coefficient différent selon les types de logements construits – car il est inutile de se dissimuler que l'on construit actuellement davantage de PLS que de PLAI ; renforcement des pouvoirs du préfet en cas de carence de la commune ; interdiction de logements

des demandeurs « DALO » dans les communes comprenant plus de 50 % de logements sociaux.

La charge foncière représente une part considérable du coût des logements. Aussi, pour accroître les moyens consacrés aux réserves foncières, nous proposons que l'État applique une décote sur les terrains qu'il cède lorsque ces terrains serviront à la réalisation de logements dont un quart au moins seront des logements sociaux. Nous attendons avec impatience la signature des ordonnances en préparation au ministère du logement ; dans l'intervalle, nous proposons d'assouplir le droit de l'urbanisme pour permettre de combler « les dents creuses » en autorisant le rehaussement des immeubles pour coordonner l'alignement du faîtage. Enfin, pour assurer la maîtrise foncière, nous proposons la création dans chaque région d'un établissement foncier régional et d'un seul, car on voit que la dualité qui existe en Île-de-France pour des raisons politiciennes fait perdre de l'efficacité au dispositif.

Nous proposons aussi quatre mesures destinées à diminuer la tension sur le parc privé en décourageant la vacance. La première est la majoration de la taxe d'habitation sur les logements vacants. La deuxième est de rendre obligatoire la transmission – actuellement facultative – par l'administration de la liste des logements vacants aux collectivités locales, une information capitale pour améliorer notre connaissance de l'offre potentielle. Nous proposons aussi la création d'une taxe annuelle sur les locaux à usage professionnel vacants depuis plus d'un an en Île-de-France – taxe progressive en fonction de la durée de vacance – ainsi qu'une exonération d'impôt sur les plus-values réalisées lors de la cession de bureaux dans les zones tendues, lorsque le cessionnaire s'engage à les transformer en logements sociaux.

Pour produire massivement des logements adaptés aux besoins, nous proposons de programmer 750 000 logements sociaux sur cinq ans. Certains ne manqueront pas de crier à l'utopie – mais en est-ce vraiment une ? Il n'est pas utopique de vouloir que chacun puisse se loger. Je me dois de souligner que les opérations de rénovation urbaine ont accentué l'insuffisance de l'offre de logements puisque, six ans durant, plus de logements ont été démolis que de logements construits, la situation ne s'étant inversée, pour la première fois, qu'en 2010 ; en région parisienne spécifiquement, où la situation s'était renversée en 2009, les opérations de rénovation urbaine ont à nouveau conduit à la réduction du nombre de logements sociaux l'année dernière.

Nous soulignons ensuite qu'il n'est pas de construction de logements sociaux possible sans requalification de la participation de l'État – je rappelle à ce sujet que la participation de l'État aux PLUS est tombée de 2 000 euros il y a six ans à 800 euros : voilà quelle est la réalité !

Nous voulons aussi sécuriser les rapports locatifs. Comme il est prévu dans la loi SRU sans que cela soit appliqué à ce jour, le préfet, ayant constaté la carence d'une commune, pourra conclure une convention avec des organismes

agréés pour mettre à disposition de demandeurs jugés prioritaires au titre de la loi DALO des logements appartenant à des propriétaires privés. Les communes concernées contribueront au financement de ce dispositif.

Nous proposons encore la création d'un fonds de garantie universel et mutualiste contre les risques locatifs, le dispositif actuel, assurantiel et volontaire, étant regrettablement inefficace.

Afin de lutter contre les marchands de sommeil, nous proposons la création d'un permis de louer.

Enfin, nous proposons de recentrer le prêt à taux zéro en le réservant aux ménages modestes. Le secteur bancaire s'inquiète en effet du dispositif actuel de prêt à taux zéro, ainsi conçu qu'il n'est pas affecté au public qui devrait en bénéficier.

Tels sont les points principaux de notre proposition. Je présenterai ultérieurement deux amendements.

M. Michel Piron. Le groupe UMP, au nom duquel je m'exprime, constate que la proposition de loi du groupe SRC ne remet pas en cause les outils que nous avons créés : elle ne récuse pas la politique suivie jusqu'à présent et qui a donné des résultats, mais propose des ajustements. Les auteurs du texte s'interrogent sur les raisons de ces crises du logement géographiquement circonscrites et sur les moyens qui permettraient d'y mettre fin. La rénovation urbaine a été évoquée ; nous étions bien peu nombreux, à l'origine, à soutenir le principe de la démolition-reconstruction, défini par beaucoup comme utopique et qui est pourtant devenu réalité. Bien des élus locaux, de toutes tendances, se sont saisis de cet outil, et j'entends l'évocation qui en a été faite comme un hommage indirect rendu à notre politique du logement...

M. Henri Jibrayel. Est-ce à dire que le groupe UMP s'apprête à voter la proposition ?

M. Michel Piron. Encore devrions-nous pour cela nous accorder sur les moyens de résoudre ces crises, et sur ce point nous divergeons. En premier lieu, j'y insiste, il n'y a pas en France *une* crise du logement, mais des crises géographiquement délimitées et qui sont de différentes natures. Et en certaines régions, à l'inverse de ce qui se passe en Île-de-France ou dans le Genevois, on trouve au contraire d'importants parcs de logements vides. Il faut tenir compte de ces situations contrastées pour éviter de prendre des mesures uniformes qui ne seraient pas nécessairement utiles en tous points du territoire – ainsi des établissements fonciers régionaux.

L'envolée des loyers, singulièrement en Île-de-France, est certes un problème majeur, mais en quoi l'encadrement des loyers renforcerait-il l'offre ?

Je salue l'honnêteté intellectuelle avec laquelle le rapporteur a présenté la programmation de 750 000 logements sociaux sur cinq ans – soit 150 000 par an – comme une utopie. Les derniers chiffres disponibles font état de la production de 120 000 logements sociaux, un nombre inégalé depuis plus de 25 ans. L'effort souhaité est donc déjà largement consenti.

On peut en effet considérer que porter de 20 à 25 % la proportion obligatoire de logements locatifs sociaux répondrait aux attentes dans certaines communes. Mais ce ne serait pas le cas en tous lieux, car tout dépend du niveau des loyers et donc de l'accessibilité au logement – et l'on sait que les logements privés sont parfois offerts à un prix inférieur aux logements publics.

Pour ce qui est de la mobilisation des logements vacants, un outil existe déjà – la taxe sur les logements vacants.

Les remarques du rapporteur sur la conduite de la rénovation urbaine sont injustifiées : comment, dans un tel schéma, faire autrement que de démolir avant de reconstruire ? Le nombre de logements disponibles était inéluctablement appelé à baisser dans un premier temps, mais l'on est entré dans une phase nouvelle. Ces opérations demandent du temps, vous le savez comme moi.

Vous l'aurez compris, nos divergences d'appréciation sont nombreuses. Le groupe UMP rejettera donc, au fil de la discussion des articles, les ajustements qui ne lui paraissent pas de nature à produire les résultats escomptés.

M. le président Serge Poignant. Notre ordre du jour ne nous permettra pas de discuter dans le détail les articles qui ne font pas l'objet d'amendements.

M. Michel Piron. Dans ce cas, le groupe UMP, considérant que les mesures présentées ne permettront pas d'atteindre les objectifs visés, votera contre la proposition en l'état. Nous reprendrons la discussion en séance publique.

M. Daniel Goldberg. Le groupe SRC se prenait à espérer que M. Michel Piron n'en viendrait pas à cette funeste conclusion, puisque le groupe UMP partage notre constat – qui est le constat d'échec de la politique menée depuis 2002 pour répondre aux besoins provoqués par ces différentes crises du logement. Il faudra en particulier dresser le bilan exact des opérations de démolition-reconstruction, pour savoir si le principe du « un logement pour un logement » a effectivement été respecté – y compris pour les différents types de logements considérés. On constate ainsi que de grands logements familiaux sont démolis et que sont ensuite reconstruits de petits logements qui n'accueillent pas le même type de familles, ni des ménages disposant de revenus du même type que les locataires précédents.

Si le groupe SRC présente cette proposition, c'est que la crise de l'offre de logements, constatée par tous, est telle que toute personne ne disposant pas de revenus plus que confortables ne trouve pas à se loger. La classe moyenne est touchée – et par cette notion j'entends un ménage percevant deux salaires

médians, soit quelque 1 600 euros pour chaque membre du couple. C'est aux besoins de cette catégorie de la population que la politique suivie depuis dix ans ne répond pas. Il convient donc de jouer sur le pouvoir d'achat et de produire en abondance des logements sociaux abordables et équitablement répartis sur le territoire. C'est ce que nous proposons. L'urgence est avérée pour les familles que les élus, toutes tendances confondues, reçoivent dans leurs permanences, et pour lesquels ils ont le plus grand mal à trouver des solutions.

Il faut dire que depuis le début de la législature, nous avons assisté à une série de revirements spectaculaires. Pour commencer, on nous a expliqué que la solution viendrait des prêts hypothécaires, dont on a vu les résultats désastreux aux États-Unis. Ensuite est venu le mythe des Français tous propriétaires, qui a provoqué une dépense d'argent public à mauvais escient. Puis ont été votées les dispositions de la loi Boutin, qui ont démobilisé tous les acteurs : siphonage des ressources du 1 % logement, affectation d'une partie du produit de la taxe dévolue au projet « Grand Paris » au financement de la « bosse » de l'ANRU... Et que dire du faible rôle de l'État dans l'application de la loi DALO et dans l'utilisation du contingent préfectoral ?

Cette proposition de loi, élaborée en concertation avec ceux qui agissent pour défendre les droits des locataires, et qui met en œuvre des leviers précis, apporte des réponses concrètes à un problème grave, qui vaut au Gouvernement un carton rouge de la Fondation Abbé Pierre.

M. Jean Dionis du Séjour. Nous saluons tout d'abord la présentation par le groupe SRC d'une proposition de loi d'envergure. Nous sommes contents qu'il y ait un véritable équilibre entre les projets et propositions de loi. Il s'agit d'ailleurs ici d'un véritable projet gouvernemental. Sur le fond, nul ne peut rester indifférent à l'envolée des prix des loyers, au fait que le budget « logement » représente en moyenne 21 % du revenu disponible des familles, ni à ce que, selon la Fondation Abbé Pierre, 10 millions de personnes subissent la crise du logement. Cependant, la proposition qui nous a été présentée pêche par la méthode. D'une part, rien ne nous est dit ni de son coût, ni de son impact sur les finances publiques, ni de son mode de financement. On constate d'autre part une absence criante de coordination entre ce texte et les lois structurantes qui ont été adoptées, singulièrement les lois Grenelle I et II et la loi de modernisation agricole, dont un volet concerne le foncier. Pour ces raisons, le groupe Nouveau Centre ne participera pas au vote.

Pour autant, nous jugeons intéressantes certaines mesures proposées : ainsi du renforcement de la loi SRU avec le passage de 20 à 25 % de logements locatifs sociaux dans les communes considérées, ou encore de l'augmentation de la taxe sur les logements vacants en centre ville. D'autres dispositions nous paraissent plus contestables – par exemple la création obligatoire d'un établissement public foncier régional, dont il est précisé qu'il ne peut y avoir qu'un par région. Nous considérons pour notre part que la possibilité d'établissements fonciers locaux doit demeurer.

M. le rapporteur. Je rappelle que nous parlons ici des établissements publics fonciers d'État.

M. Pierre Gosnat. Par cette proposition de loi, le groupe socialiste, radical et citoyen dresse le constat grave mais réaliste de la crise du logement – une crise qui est nationale – et surtout le tableau de la déficience de la politique du Gouvernement. Les députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine font le même constat ; c'est ce qui nous a conduits à déposer le 15 mars dernier sur le bureau de l'Assemblée une proposition de loi « établissant un programme d'urgence pour le logement et de lutte contre la spéculation immobilière ». De fait, les déclarations incantatoires du secrétaire d'État au logement et les contrevérités ne suffisent pas à masquer la réalité : la crise du logement n'a jamais été aussi profonde. Quel élu n'y est pas confronté ? Comment ne pas tenir compte du dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre, qui souligne le manque de 900 000 logements, le fait que 700 000 personnes sont privées d'habitation personnelle, que 3,6 millions de nos concitoyens sont très mal logés et que 5 millions de personnes vivent dans une situation de grande fragilité ?

Derrière ces chiffres, qui signalent le délitement progressif d'un des piliers du socle républicain, il y a des vies sacrifiées, et toute une partie du peuple se trouve en situation précaire : il ne s'agit pas seulement de phénomènes régionaux, même si la tendance est amplifiée dans certaines régions dont l'Île-de-France. On ne peut justifier cette dégradation par l'argument de la crise économique, quand, avec des prix qui atteignent jusqu'à 8 000 euros au mètre carré en Île-de-France, les profits du secteur immobilier n'ont jamais été aussi exorbitants. Il s'agit bien du résultat de choix politiques qui, depuis 2007, ont été ceux que l'on sait : baisse drastique du budget de l'État, assèchement du financement des programmes de renouvellement urbain, vote de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion – dite loi MOLLE – qui a pour fondement le racket du 1 % logement, des organismes HLM et des locataires eux-mêmes... Comment le nier ? Et que dire de l'acharnement idéologique à cause duquel le Gouvernement s'est employé à vouloir faire de tous les Français des propriétaires par le biais d'une politique aussi coûteuse qu'inefficace, dont même les professionnels de l'immobilier reconnaissent l'échec ? Ce matin encore, un article du quotidien *les Échos* confirmait cette situation.

La proposition de nos collègues du groupe SRC distingue clairement l'approche mercantile du logement – celle de la droite – de la politique publique visant à assurer le droit au logement. Elle décline une série de mesures que nous approuvons, dont l'encadrement des loyers à la relocation pour les logements neufs et vacants. On peut certes regretter que cette mesure n'ait pas d'effet sur le niveau actuel, prohibitif, des loyers sur le marché privé. Les députés communistes proposent pour leur part une fixation réglementaire de l'ensemble des loyers. Pour autant, la mesure présentée nous agréée, tout comme la programmation de la construction de 750 000 logements sociaux, la création d'une garantie des risques locatifs, la réforme de la loi SRU avec le passage à 25 % de la proportion de

logements sociaux obligatoires et la création d'un coefficient de pondération dans le calcul de ce pourcentage selon le type de logements sociaux envisagés.

Nous aurions préféré que cette proposition aille plus loin. Ainsi, la question des expulsions n'est pas abordée et les dispositions contestables de la loi MOLLE ne sont pas revues – baisse des plafonds de ressources, vente du patrimoine HLM, affectation du produit du 1 % logement... Enfin, la centralisation intégrale de la collecte du livret A à la CDC nous paraît indispensable. Ces différences d'approche permettront une discussion riche et productive. Dans cet esprit, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine soutient la proposition.

M. Kléber Mesquida. Je déplore que cette discussion se déroule en l'absence du ministre. Je tiens à souligner que la crise du logement atteint aussi les zones rurales. Ainsi, la croissance démographique est telle dans le Languedoc-Roussillon que nous ne pouvons accueillir tout le monde dans les villes. Il en résulte une recrudescence de la demande de logements à la campagne. Les nouveaux locataires se trouvent ainsi doublement pénalisés : ils sont contraints d'habiter des logements jusqu'alors vacants et pour cette raison inconfortables mais dont le loyer, par ricochet, n'est pas si bon marché, et qui sont situés à plusieurs dizaines de kilomètres de leur lieu de travail, où ils doivent se rendre en voiture alors que le prix des carburants flambe. Leur pouvoir d'achat s'en trouve sensiblement diminué. Je regrette que l'éco-prime de 2 000 euros versée par l'ANAH aux propriétaires qui engagent des travaux permettant de réduire les charges énergétiques de leurs locataires ait été supprimée. Faute de budget, le couperet est tombé : les dossiers déposés en 2010 ont été refusés. Or, l'absence de rénovation des habitations en zones rurales renforce la demande d'habitat urbain, avec les conséquences que l'on sait.

M. Jean-Louis Léonard. Une étude parue avant-hier, émanant d'un organisme qu'on ne peut soupçonner de faiblesse à l'égard du Gouvernement, indique que 92 % des Français sont parfaitement satisfaits de leur logement. Cessons donc de présenter la situation comme catastrophique, même s'il existe un problème dans le secteur des HLM.

Votre proposition de loi ne règle en rien les difficultés soulevées par la gestion des logements, et la même étude précise que 44 % des logements du parc HLM sont extrêmement mal gérés : on constate une totale inadéquation entre le logement et le logé. Des personnes peuvent rester, pendant vingt ou trente ans, dans un logement aidé alors que leur situation familiale et financière a forcément évolué. C'est ainsi que des logements familiaux se trouvent attribués à des personnes seules. On aurait pu, en ce domaine, espérer davantage de réalisme de votre part.

Vous proposez d'élargir aux communes situées hors d'Île-de-France dont la population est au moins égale à 1 500 habitants le champ d'application de la carence. C'est une suggestion intéressante, mais pourquoi ne pas l'adapter à

l'agglomération ? C'est précisément ce qui manque à la loi SRU : la capacité de gérer le logement sur un territoire et pas seulement dans une commune ; on crée ainsi des ghettos. Dans une même agglomération, une commune comptant 3 499 habitants n'est soumise à aucune obligation, tandis que celle qui en compte 3 500 se voit imposer le seuil de 20 % de logements sociaux. La proposition de loi donnait l'occasion de définir un dispositif plus réaliste et de rompre avec le système inapplicable d'une gestion des stocks : certaines communes n'atteindront jamais le seuil des 20 % de logements sociaux car elles ne disposent même pas des terrains nécessaires pour parvenir à un taux de 10 %, sauf à ne construire que ce type de logements. Et dans les zones littorales, même ce dernier seuil est irréalisable. Or, avec les programmes locaux de l'habitat, en gérant les logements sociaux en flux, on parvient à un seuil de 40 %, ce que la proposition de loi n'évoque même pas.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le groupe UMP éprouve décidément bien des difficultés avec la question du logement. Ses représentants continuent d'affirmer que tout ne va pas si mal dans le meilleur des mondes, mais la réalité est tout autre. En notre qualité de députés, nous rencontrons tous, sauf dans quelques zones privilégiées, des personnes confrontées à de graves problèmes de logement. Les causes en sont presque mécaniques : la décohabitation, l'allongement de la durée de vie, la sous-production de logements, l'évolution des normes relatives à l'habitat, de plus en plus exigeantes...

Le constat est alarmant. Nous ne le dressons pas pour des motifs politiques : la Fondation Abbé Pierre le formule dans les mêmes termes.

Cette proposition de loi a été élaborée par des élus à partir d'observations sur le terrain et d'expériences locales réussies. Pour une fois, son dispositif correspond exactement à ce qu'il faut faire. Il est ambitieux mais ne saurait cependant tout résoudre.

L'envol du niveau des loyers est devenu un problème tel que des chefs d'entreprise assurent qu'il exerce un effet d'éviction sur les salariés dans certains territoires. Cela vaut, par exemple, pour les trois quarts de la région Rhône-Alpes. Il faut donc mettre un terme à cette spirale infernale : les loyers augmentent, entraînant à leur suite le prix du foncier et le coût de la construction. Comme on ne peut revenir sur les baux déjà signés, il faut instaurer un système calant les prix à un niveau raisonnable. Les colocations, que pratiquent de plus en plus les étudiants et les jeunes travailleurs, deviennent scandaleuses : les propriétaires bailleurs s'enrichissent ainsi à très bon compte, en affectant à cette formule des logements qui n'étaient pas conçus pour cela.

La nécessaire libération d'espaces fonciers soulève une interrogation particulière : outre les réserves détenues par l'État, d'autres appartiennent à de grandes entreprises publiques, notamment Réseau ferré de France. Or celle-ci les valorise de façon excessive. Que peut-on faire ?

M. Thierry Benoit. Je regrette que la proposition de loi ne fasse pas suffisamment référence à la nécessité d'optimiser le parc existant, justement pour maîtriser la consommation de foncier. On parle beaucoup de construction de logements et on fait trop peu de cas du parc locatif, public comme privé.

En matière de rénovation urbaine, il conviendrait, non pas de contraindre les propriétaires privés, mais d'engager une réflexion entre eux et la collectivité afin de définir les mesures indispensables à la réhabilitation de l'habitat en milieu rural. Le besoin est important.

Faire passer de 20 à 25 % la proportion obligatoire de logements sociaux jusque dans les communes rurales de 1 500 à 3 500 habitants soulève la question du déplacement et du transport des populations concernées, débat que nous avons eu à propos de l'habitat locatif rural dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

J'émet donc les plus grandes réserves à l'égard de cette proposition de loi.

M. François Brottes. Le représentant du groupe UMP nous a expliqué que cette proposition de loi se limitait à amender les textes déjà votés par la présente majorité. Je lui rappelle qu'il existe une loi, dite SRU, sur laquelle nous avons beaucoup travaillé lorsque nous avions la majorité et que la majorité actuelle n'a eu de cesse de détricoter depuis qu'elle est aux affaires. Souvenez-vous de l'abbé Pierre venu dans les tribunes du public de l'hémicycle dénoncer la remise en cause de l'article 55 de la loi SRU ! Les autres exemples ne manquent pas, car vous avez toujours voulu réduire l'obligation de mixité sociale instaurée dans nos agglomérations, ce qui a considérablement entravé le développement du logement social dans notre pays. Vous avez pris comme alibi la loi sur le droit au logement opposable. Nous avons voté ce droit universel comme un très beau principe, mais il ne pouvait s'appliquer que là où existent des solutions concrètes – ce qui exonère toutes les communes qui ne peuvent en fournir. En d'autres termes, vous avez continuellement fait vôtre le dicton « faites ce que je dis, ne faites pas ce que je fais. »

Aujourd'hui, il faut aller au-delà de la loi SRU, notamment en matière de mixité sociale, impliquer toutes les communes de plus de 1 500 habitants et porter de 20 à 25 % le seuil de carence en matière de logements sociaux.

Le logement social n'exige pas forcément une construction neuve : on peut parfaitement réhabiliter l'habitat ancien privé. La rénovation des logements destinée à améliorer leur isolement thermique permettra, moyennant un soutien public, de passer des accords avec les détenteurs de parcs privés et de les transformer en logements sociaux.

Notre ambition est grande car l'urgence sociale est avérée : il faut aider à se loger de nombreux Français qui ne peuvent y parvenir seuls.

M. le rapporteur. Je remercie M. Michel Piron pour ses propos mesurés. Quand on dépose une proposition de loi, on espère y faire adhérer tous ses collègues ; vous vivrez cela l'année prochaine, quand vous serez redevenus l'opposition...

La politique du logement actuellement menée est la pire qui soit. Si elle n'est pas directement responsable de la pénurie de logements, elle est coupable de ne pas y avoir remédié. C'est ce qu'a indiqué très justement M. Daniel Goldberg.

L'État a commis la faute de ne pas rester partenaire des actions conduites pour résoudre la crise du logement. Les dernières lois adoptées, telles la loi de mobilisation et de lutte contre l'exclusion et les lois de finances, ont désactivé sa participation. On a pillé les crédits immobiliers, on a pillé le 1 % logement, dès lors incapable de remplir ses objectifs en faveur des salariés, et l'on a essayé de piller les réserves des bailleurs sociaux, avec un budget de l'État qui, chaque année, a réduit l'aide à la pierre : cette année, elle s'élèvera à 400 millions d'euros seulement.

La culpabilité du Gouvernement est avérée dès lors que celui-ci refuse de tenir compte de la réalité de la crise. Il a agi ainsi en raison de sa conception libérale du secteur du logement, considéré comme un bien parmi les autres, destiné à produire de la richesse et à s'ajuster selon la loi du marché, sans intervention publique. Or le logement constitue un bien premier : outre qu'il confère une dignité, c'est la première étape d'une intégration dans les systèmes de santé et d'éducation. Il ne s'agit pas seulement de se loger mais d'habiter.

Tout le monde reconnaît aujourd'hui qu'il faut atteindre le seuil de 25 % de logements sociaux. Il n'en a jamais été autant construit : 130 000 par an. Mais près de 20 000 relèvent de l'Icade, et 23 000 correspondent à des prêts locatifs aidés d'intégration, les PLAI, accessibles à plus de la moitié des demandeurs. On construit donc 90 000 logements pour l'autre moitié. Ce déséquilibre résulte de ce que l'État finance le PLAI à hauteur de 10 000 euros et les prêts locatifs à usage social, les PLUS, à hauteur de 800 euros seulement. Cherchant à réduire les subventions budgétaires, il valide ainsi des logements auxquels il n'apporte pas d'aide financière.

Le problème de fond consiste donc à replacer le budget de l'État dans une stratégie visant à résoudre les problèmes de logement des demandeurs les plus nombreux. Comment peut-on le faire, a demandé M. Jean Dionis du Séjour ? Je vous invite à considérer, dans l'effort financier public consenti en faveur du logement, la part qu'ont pris, au cours des dix dernières années, les avantages fiscaux et l'aide à l'investissement locatif sans contrôle des loyers.

C'est pourquoi nous proposons de réserver le prêt à taux zéro, le PTZ, aux accédants à la propriété à revenu moyen, afin de ne pas gaspiller l'argent public en aidant des ménages qui n'ont pas besoin de ce dispositif. Nous réaliserons en même temps des économies : ainsi réformé, le PTZ ne coûterait que deux milliards

au lieu de trois, et quatre dans deux ans. Pendant ce temps, l'État et les collectivités publiques consacrent chaque jour un million d'euros au financement de l'hébergement d'urgence soit, sur une année, le montant de l'aide à la pierre. En doublant celle-ci – la portant donc à 700 millions – et en réduisant d'autant les avantages accordés aux investissements locatifs, on pourrait construire 20 000 PLAI supplémentaires par an, et résoudre ainsi le problème des accédants les plus défavorisés, la plupart des demandeurs du droit au logement selon la « loi DALO ».

L'État a fait de la politique du logement un instrument de la régulation budgétaire : c'est cela qu'il faut revoir de fond en comble.

Quand l'État n'intervient plus en tant que partenaire, il incite les autres acteurs à arrêter une stratégie de défense. Je vous invite à étudier le sondage effectué par l'Union sociale de l'habitat, qui traduit l'excellente image qu'ont les Français du logement social, surtout ceux qui y habitent. Quatre-vingt-douze pour cent de nos concitoyens le considèrent comme un instrument indispensable pour résoudre la crise du logement. Car le logement social n'est plus un outil au service des plus pauvres : il est devenu un instrument de soutien à une bonne partie de la population. Or la politique du Gouvernement est de le réduire.

Nous n'avons pas contesté le mécanisme de la loi de programmation pour la rénovation urbaine mais nous avons affirmé que l'État devait rester partenaire, dans le cadre d'un tour de table où il apportait 6 milliards d'euros, de même que les autres acteurs. Dix ans plus tard, nous constatons que l'État ne verse que 900 millions d'euros. Ce budget n'est pas conforme à la loi du 1^{er} août 2003. C'est pourquoi il faudra probablement élaborer un deuxième plan de rénovation urbaine, assorti de nouveaux instruments de participation de l'État.

RFF est effectivement concerné par la libération d'emprises foncières ; nous en avons tenu compte dans la proposition de loi.

Nous avons également porté à 10 % le niveau de l'obligation de logements sociaux en territoire rural, à la demande des maires de communes rurales.

La centralisation à 100 % de la collecte du Livret A pose un problème d'ordre européen.

Il faut revoir les plafonds de logements sociaux dans le cadre de la loi MOLLE, du fait de l'augmentation de la précarité.

S'agissant enfin du régime des expulsions, j'ai déposé deux amendements, volontairement dissociés du texte initial afin que nous en délibérions ici.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE 1^{ER}

FREINER L'ENVOLÉE DES LOYERS

Afin de freiner l'envolée des loyers, l'article 1^{er} propose un encadrement des loyers et l'article 2, l'affectation des aides à l'investissement locatif aux logements dont les loyers sont de niveau social intermédiaire.

Article 1^{er}

Encadrement des loyers

Cet article a pour objet de permettre l'encadrement des loyers lors du renouvellement d'un bail d'habitation.

Il modifie pour ce faire les dispositions 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.

Les modalités de cet encadrement sont précisées :

- il est effectué par voie réglementaire (décret en Conseil d'État) ;
- cet encadrement concerne les zones tendues ;
- il concerne le plafond de loyer des contrats renouvelés et le niveau de loyer des logements neufs, vacants ou faisant l'objet d'une 1^e location.

*

* *

La commission *rejette* l'article 1^{er}.

Article 2

Affectation des aides à l'investissement locatif aux logements dont les loyers sont de niveau social intermédiaire

Cet article modifie les dispositions relatives à l'investissement locatif « Scellier » défini à l'article 199 *septuagies* du code général des impôts, afin de plafonner le loyer offert par l'investisseur.

A.— LE DISPOSITIF SCCELLIER DANS LE DROIT ACTUEL

À compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2012, les investissements réalisés pour l'acquisition de logements neufs, en l'état futur d'achèvement, ou construits par le contribuable, de locaux transformés en logement ou réhabilités, permettent de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu.

Celle-ci ne peut toutefois pas s'appliquer pour les opérations réalisées en zone C, sauf agrément ministériel.

L'investisseur a le choix entre 2 options :

Le dispositif « Scellier » avec réduction d'impôt de 25 % de la valeur de l'acquisition dans la limite de 300 000 € répartie sur 9 ans. Le bailleur s'engage alors à respecter des plafonds de loyers.

Le dispositif « Scellier intermédiaire » avec réduction d'impôt répartie sur 9, 12 ou 15 ans, à laquelle s'ajoute un abattement de 30 % sur les revenus locatifs. Au-delà de 9 ans de location, le bailleur peut bénéficier d'une réduction d'impôt de 2 %/an du prix d'acquisition du logement. Le bailleur s'engage à louer son logement à des locataires sous conditions de ressources et à respecter des plafonds de loyers (plus contraignants que ceux du dispositif « Scellier »).

Pour les logements acquis ou construits à partir de 2011, le taux de la réduction d'impôt sera fonction du niveau de performance énergétique du logement :

– 22 % si le logement est labellisé BBC « bâtiment basse consommation » (20 % pour 2012),

– 13 % si le logement n'est pas labellisé BBC (10 % pour 2012).

Les loyers plafonds Scellier en € / m² mensuel

Zonage	Plafond 2010		Plafond applicable au 1 ^{er} janvier 2011		% de baisse
	Libre	Intermédiaire	Libre	Intermédiaire	
A bis	21,72	17,38	21,7	17,36	0%
A	21,72	17,38	16,1	12,88	26%
B1	15,1	12,08	13	10,4	14%
B2	12,35	9,88	10,6	8,48	14%
C	9,05 <small>(Avec agrément ministériel)</small>	7,24 <small>(Avec agrément ministériel)</small>	6,1 <small>(Avec agrément ministériel)</small>	4,88 <small>(Avec agrément ministériel)</small>	33%

Ces nouveaux plafonds de loyers s'appliqueront :

– aux logements acquis à compter du 1^{er} janvier 2011 (signature de l'acte authentique devant le notaire)

– aux logements dont la demande de permis de construire a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2011, s’agissant de logements que le contribuable fait construire.

Pour les baux conclus avant le 1^{er} janvier 2011, les plafonds sont révisés en fonction du zonage précédent (A, B1, B2 et C).

B.— LA PROPOSITION DE LOI : UN NET RECENTRAGE DU DISPOSITIF SUR DES LOYERS BAS

Selon l’article 2 de la présente proposition de loi, le loyer ne pourra pas excéder un plafond mensuel, charges non comprises, fixé selon le zonage suivant :

Zone A	9,52 euros
Zone B1	8,20 euros
Zone B2	7,86 euros

Ce niveau de loyer est intermédiaire entre les niveaux de loyers des logements sociaux de type PLUS et de type PLS (cf. *infra* le commentaire de l’article 7).

Les zones seront définies par arrêté des ministres chargés du budget et du logement.

*
* *

La commission *rejette* l’article 2.

TITRE II

PRODUIRE MASSIVEMENT DES LOGEMENTS ADAPTÉS SUR L’ENSEMBLE DU TERRITOIRE DANS LE RESPECT DE LA MIXITÉ

Le titre II comprend quatre chapitres :

- le premier consacré à la mixité sociale ;
- le deuxième, à la maîtrise foncière ;
- le troisième, à la lutte contre la vacance ;
- et le quatrième, qui vise à la production massive de logements adaptés.

CHAPITRE I^{ER}

RENFORCER LA MIXITÉ SOCIALE

Le chapitre I^{er} du titre II regroupe plusieurs dispositions modifiant l'article 55 de la loi SRU, dont les principes sont rappelés dans l'encadré ci-dessous.

LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU TELLES QU'EN VIGUEUR

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain « SRU », codifié aux articles L. 302-5 à L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, vise à mettre en place une solidarité entre les communes en matière d'habitat, en instaurant l'obligation pour les communes d'une agglomération d'avoir au moins 20 % de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales.

Seules certaines communes sont concernées

Sont concernées les communes dont la population est au moins égale, au recensement général de la population de 1999, à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

Sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci est approuvé, ainsi que les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C, d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection.

En outre, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses dispositions en faveur de la cohésion sociale, les dispositions de l'article 55 de la loi « SRU » s'appliquent également aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

Les logements considérés comme des logements sociaux sont strictement énumérés par la loi :

– pour le patrimoine des organismes HLM : l'ensemble des logements construits avant le 5 janvier 1977 et seulement ceux conventionnés à l'APL pour le patrimoine postérieur à 1977 ;

– les autres logements conventionnés dont l'accès est soumis à conditions de ressources ;

– les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements de l'Entreprise minière et chimique, des houillères de bassin, des charbonnages de France, et de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais ;

– les logements ou lits des logements – foyers pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales ;

– et les places en centre d’hébergement et de réinsertion sociale.

En revanche, ne sont pas considérés comme des logements sociaux :

- les logements financés au moyen d’un prêt locatif intermédiaire (PLI) ;
- les logements construits au moyen de prêts conventionnés locatifs (PCL) n’appartenant pas à un organisme HLM ;
- les logements en accession sociale à la propriété ;
- les centres d’accueil des demandeurs d’asile ;
- et les structures d’hébergement d’urgence.

Depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, sont assimilés aux logements sociaux visés à l’article 55 de la loi « SRU », pendant cinq ans à compter de leur vente, les logements vendus à partir du 1^{er} juillet 2006 à leurs locataires dans le cadre d’une opération d’accession sociale à la propriété.

La réalisation des objectifs de l’article 55 s’effectue selon un rattrapage triennal :

Le conseil municipal ou l’EPCI compétent définit un objectif de réalisation des logements locatifs sociaux en principe sur le territoire de la commune pour qu’en vingt ans le nombre de logements sociaux atteigne 20 % des résidences principales. La commune a l’obligation de rattraper son retard par période de trois ans : en d’autres termes, elle doit rattraper par période de trois ans 15 % au moins de l’écart entre le nombre de logements sociaux correspondant au seuil de 20 % et le nombre de logements sociaux effectifs. Ces chiffres sont réévalués à chaque fin de période triennale en tenant compte de l’évolution des résidences principales et des logements mis en service au cours des trois années passées.

S’agissant des communes appartenant à un EPCI doté d’un programme local de l’habitat (PLH), l’objectif de réalisation de logements sociaux pour l’ensemble des communes de la communauté doit être au moins égal à la somme des logements manquants, chaque commune devant se rapprocher de l’objectif de 20 %.

Depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi « ENL », dans les communes n’ayant pas atteint l’objectif de 20 % de logements sociaux, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés sur le territoire de la commune au cours de la période triennale écoulée.

La loi « ENL » a également prévu que dans l’hypothèse où le calendrier du programme local de l’habitat (PLH) ne coïncide pas avec le calendrier d’engagements de la loi « SRU » – de mettre en cohérence :

- d’une part, la possibilité pour le programme local de l’habitat de répartir entre les communes les objectifs de réalisation de logements sociaux,
- et, d’autre part, la possibilité d’établir un bilan de réalisation de ces objectifs.

Les communes ne respectant par leurs obligations sont soumises à un prélèvement proportionnel :

À compter du 1^{er} janvier 2002, est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes concernées par l’article L. 302-5 du code de la construction et de l’habitation,

à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine, lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « ENL » du 13 juillet 2006, le prélèvement a été fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant, multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, sans que le prélèvement puisse excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Si le montant des dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante. Ce reliquat ne peut cependant être reporté qu'une seule fois.

Le prélèvement est effectué par neuvième à partir du mois de mars jusqu'au mois de novembre ; il n'est toutefois pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.

Ce prélèvement peut être reversé à différents bénéficiaires :

– l'EPCI, s'il est compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un programme local de l'habitat approuvé ;

– l'établissement public foncier, dès lors que la commune appartient à un tel établissement (cela ne concerne pas l'Île-de-France) ;

– ou le fonds d'aménagement urbain, qui est destiné aux communes et aux EPCI s'engageant dans des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

La loi « ENL » a précisé qu'en l'absence d'établissement public de coopération intercommunale compétent pour constituer des réserves foncières ou d'un établissement public foncier local, les sommes collectées au titre du prélèvement dans les départements d'outre-mer pourront être reversées aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

Certaines dépenses peuvent être déduites du prélèvement :

– les subventions foncières accordées par les communes directement aux propriétaires ou au maître d'ouvrage qui réalisent sur des terrains ou des biens immobiliers des opérations ayant pour objet la création de logements locatifs sociaux ;

– les subventions accordées aux aménageurs dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), dans la mesure où des logements locatifs sociaux y seront réalisés et à la condition que la charge foncière supportée par ces logements ne soit pas supérieure à la charge foncière moyenne de l'ensemble de la ZAC ;

– le coût des travaux engagés pour viabiliser des terrains ou des biens immobiliers appartenant à la commune et mis ultérieurement à disposition de maîtres d'ouvrage par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation, dans la mesure où ces travaux sont effectivement destinés à la construction de logements locatifs sociaux ;

– les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers devant effectivement donner lieu à la réalisation de logements locatifs sociaux et leur valeur vénale estimée, à la date de cession, par le service des domaines.

S'agissant du troisième point, depuis l'entrée en vigueur de la loi « ENL », le montant pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble et ceux du loyer estimé par le service des domaines : il s'agit en effet de tenir compte de l'aide apportée par la commune lorsqu'elle met un bien à disposition d'un organisme HLM pour la réalisation de logements sociaux, dans la mesure où les baux précités constituent un investissement

de la commune en faveur du logement social, et que cela permet aux bailleurs sociaux de ne pas supporter le coût d'achat du foncier.

En outre, la loi « ENL » prévoit que la déduction des dépenses faites en faveur du logement social peut s'effectuer sur plusieurs années, au lieu d'une seule, au prorata du nombre de logements que ces dépenses permettent de construire.

Le préfet peut engager une procédure de constat de carence lorsque les communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux :

Les communes et les EPCI disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) établissent, au terme de chaque période triennale, un bilan du respect de leurs engagements en matière de mixité sociale.

Ce bilan triennal se distingue de l'inventaire annuel sur la base duquel est calculé le prélèvement.

En outre, en vertu de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le préfet peut engager une procédure de constat de carence, lorsque, dans les communes soumises au prélèvement, les engagements triennaux qu'elles ont pris dans le cadre du PLH en matière de construction de logements sociaux à réaliser n'ont pas été tenus.

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut prononcer, par arrêté, la carence de la commune et fixer une majoration du prélèvement, pour une durée maximale de trois ans.

Ainsi, à la différence de l'inventaire annuel, le constat de carence relève de l'appréciation du préfet, qui tient compte de différents paramètres afin de mesurer l'effort effectif des communes. En particulier, l'appréciation que porte le préfet sur le bilan triennal prend en compte les logements financés non encore réalisés, à la différence de l'inventaire annuel, qui ne tient compte que des logements sociaux en service.

La mise en place de commissions départementales chargées d'examiner la situation des communes rencontrant des difficultés pour atteindre leur objectif :

L'article 65 de la loi « ENL » a prévu, outre la réalisation d'un bilan triennal de l'application de l'article 55 de la loi « SRU », la création de commissions départementales et d'une commission nationale chargées d'examiner les difficultés rencontrées par les communes dans l'application de l'article 55 de la loi « SRU ».

Cet article prévoit que pour les communes n'ayant pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le préfet réunit une commission chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux.

Cette commission, présidée par le préfet, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

La commission examine les difficultés rencontrées par la commune l'ayant empêchée de remplir la totalité de ses objectifs, analyse les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune et définit des solutions permettant d'atteindre ces objectifs.

Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé sur le territoire de la commune, elle peut recommander

l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisation de logements sociaux permettant de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue, et ce, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale. Si la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence, la commission peut doubler la majoration prévue par l'arrêté.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit, avec l'accord du maire concerné, une commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement.

La saisine de la commission nationale :

La commission nationale, présidée par un membre du Conseil d'État, est composée de deux députés et de deux sénateurs, d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du conseil général des ponts et chaussées, de représentants des associations nationales représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que de représentants des associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le Conseil national de l'habitat.

Cette commission entend le maire de la commune concernée ainsi que le préfet dans lequel la commune est située.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations prévues par l'article 55 de la loi « SRU ».

Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisation de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue.

Les avis de la commission sont motivés et rendus publics.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et fixe la composition des commissions prévues aux I et II de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

Selon les informations transmises au rapporteur, la commission nationale a été mise en place, et a déjà eu l'occasion de se pencher sur un cas. En outre, le ministre du logement et de la ville s'est engagé à rendre publics les inventaires des communes concernées.

Les articles de ce chapitre tendent tous à modifier ce dispositif. L'article 3 rend obligatoire la réalisation d'un tiers de logements sociaux dans toutes les opérations de plus de 12 logements, dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence. L'article 4 rend obligatoire la réalisation de 25 % de logements sociaux (au lieu de 20 % dans le droit en vigueur) dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU. L'article 5 augmente le prélèvement effectué par logement manquant. L'article 6 prévoit la substitution automatique du préfet aux maires défaillants en cas de constat de carence. L'article 7 prévoit l'application d'un coefficient différencié aux différents types de logements sociaux au titre du décompte prévu par l'article 55 de la loi SRU. L'article 8 oblige les communes faisant l'objet d'un constat de carence à reloger les demandeurs de logement au titre du DALO. Enfin, l'article 9 interdit de reloger les demandeurs de logement

au titre de la loi DALO dans des communes comportant plus de 50 % de logements sociaux

Article 3

Obligation de réalisation d'un tiers de logements sociaux dans toutes les opérations de plus de 12 logements dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence

Cet article modifie l'article 55 de la loi SRU, dont une partie est codifiée à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation ici visé. Il vise à agir sur les communes faisant l'objet d'un constat de carence (cf. *supra*). Dans ces communes, les opérations de construction de plus de 12 logements doivent comporter au moins un tiers de logements sociaux (alinéas 1 et 2).

Dès lors, c'est le préfet, et non plus le maire, qui est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme (alinéas 3 et 4). L'article L. 422-2 du code de l'urbanisme ici modifié précise que dans ce cas, le préfet recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

*
* *

La commission *rejette* l'article 3.

Article 4

Obligation de réaliser 25 % de logements sociaux et extension du champ des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU

Cet article a un double objet :

– porter le taux de logements sociaux à construire dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU de 20 à 25 % ;

– étendre le champ des communes soumises à l'obligation de disposer de logements locatifs sociaux. Il soumet à l'obligation de construire 10 % de logements sociaux les communes d'au moins 1 500 habitants.

*
* *

La commission *rejette* l'article 4.

Article 5

Augmentation du prélèvement effectué par logement social manquant au titre de l'article 55 de la loi SRU

L'article 5 augmente le prélèvement effectué par logement manquant.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, depuis l'entrée en vigueur de la loi « ENL » du 13 juillet 2006, le prélèvement a été fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant, multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, sans que le prélèvement puisse excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

La proposition de loi prévoit de multiplier ce montant par cinq puisque le prélèvement serait *égal au potentiel fiscal par habitant* multiplié par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune de l'année précédente.

*

* *

La commission *rejette* l'article 5.

Article 6

Substitution automatique du préfet aux maires défaillants en cas de constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU

L'article 6 rend automatique la substitution du préfet aux maires défaillants en cas de constat de carence.

*

* *

La commission *rejette* l'article 6.

Article 7

Application d'un coefficient différencié aux différents types de logements sociaux au titre du décompte prévu par l'article 55 de la loi SRU

L'article 7 affecte les logements sociaux construits d'un coefficient en fonction de leur type (PLS, PLUS, PLA-I) pour leur décompte au titre de l'article 55.

Selon les termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi, « pour répondre au plus près aux besoins de la population, il est nécessaire de tenir compte des réalités que recouvrent les différents types de logements sociaux. Aujourd'hui, bon nombre de communes contournent la loi et s'acquittent de leurs obligations en construisant essentiellement des PLS, aggravant ainsi la pénurie de logements très sociaux. En effet, ce type de logements ne s'adresse pas aux ménages en difficulté ».

Typologie des logements sociaux :

Le prêt locatif aidé à l'intégration (PLA-I) et le prêt locatif à usage social (PLUS) peuvent financer l'acquisition ou la construction de logements à usage locatif, ainsi que le cas échéant les travaux d'amélioration correspondants. Ces prêts, destinés uniquement aux organismes HLM, ouvrent droit à une subvention de l'État. Ils sont soumis à la passation d'une convention APL.

Le PLS peut financer l'acquisition ou la construction de logements à usage locatif, ainsi que, le cas échéant, les travaux d'amélioration correspondants. Le PLS n'ouvre pas droit à une subvention de l'État. En revanche, il permet de bénéficier de la TVA à taux réduit et d'une exonération de TFPB pendant 25 ans. Les bailleurs doivent s'engager par une convention APL signée avec l'État, dont la durée est au moins égale à la durée de la part du prêt qui ne finance pas la charge foncière ou immobilière, sans pouvoir être ni inférieure à 15 ans, ni supérieure à 40 ans.

PLAFONDS DE LOYERS DES DIFFÉRENTS TYPES DE LOGEMENTS SOCIAUX :

TABLEAU 3 Loyer maximum de zone PLAI, PLUS (du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010)

LMzone	ZONE 1 BIS	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3
LOGEMENTS FINANCÉS AVEC UN PLAI	5,65 €/m ²	5,31 €/m	4,65 €/m ²	4,32 €/m ²
LOGEMENTS FINANCÉS AVEC UN PLUS	6,34 €/m ²	5,97 €/m ²	5,24 €/m ²	4,86 €/m ²

TABLEAU 4 Loyer maximum de zone PLS (du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010)

	ZONE ABIS	ZONE A	ZONE B1	ZONE B2	ZONE C
LOGEMENTS FINANCÉS AVEC UN PLS	12,38 €/m ²	9,52 €/m ²	8,20 €/m ²	7,86 €/m ²	7,31 €/m ²

TAUX DE SUBVENTION DE L'ÉTAT SELON LES TYPES DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS :

TABEAU 6 Plafonds réglementaires du taux de subvention

		MÉTROPOLE HORS CORSE		CORSE	
		Neuf	Acquisition-amélioration	Neuf	Acquisition-amélioration
PLAI	Taux de base	20,0 %	20,0 %	30,0 %	30,0 %
	Taux majoré	-	25,0 %	-	35,0 %
PLUS	Taux de base	5,0 %	10,0 %	14,5 %	17,0 %
	Taux majoré ⁷	6,5 %	11,5 %	17,5 %	18,5 %
	Opérations expérimentales	8,0 %	15,0 %	17,5 %	22,0 %
PLUS CD ¹⁰		12,0 %	12,0 %	20,0 %	20,0 %

PLAFONDS DE RESSOURCES DES LOCATAIRES SELON LES TYPES DE LOGEMENTS SOCIAUX :

TABEAU 12 Plafonds de ressources du PLAI

CATÉGORIE DE MÉNAGE	PARIS ET COMMUNES LIMITROPHES	ILE-DE-FRANCE (HORS PARIS ET COMMUNES LIMITROPHES)	AUTRES RÉGIONS
1	12 031 €	12 031 €	10 457 €
2	19 614 €	19 614 €	15 237 €
3	25 711 €	23 576 €	18 322 €
4	28 141 €	25 887 €	20 388 €
5	33 478 €	30 647 €	23 854 €
6	37 674 €	34 486 €	26 882 €
par personne supplémentaire	+ 4 198 €	+ 3 842 €	+ 2 998 €

TABEAU 13 Plafonds de ressources du PLUS

CATÉGORIE DE MÉNAGE	PARIS ET COMMUNES LIMITROPHES	ILE-DE-FRANCE (HORS PARIS ET COMMUNES LIMITROPHES)	AUTRES RÉGIONS
1	21 872 €	21 872 €	19 016 €
2	32 688 €	32 688 €	25 394 €
3	42 852 €	39 295 €	30 538 €
4	51 162 €	47 067 €	36 866 €
5	60 872 €	55 719 €	43 369 €
6	68 497 €	62 700 €	48 876 €
par personne supplémentaire	+ 7 631 €	+ 6 986 €	+ 5 452 €

TABEAU 14 Plafonds de ressources du PLS

CATÉGORIE DE MÉNAGE	PARIS ET COMMUNES LIMITOPHES	ILE-DE-FRANCE (HORS PARIS ET COMMUNES LIMITOPHES)	AUTRES RÉGIONS
1	28 434 €	28 434 €	24 721 €
2	42 494 €	42 494 €	33 012 €
3	55 708 €	51 084 €	39 699 €
4	66 511 €	61 187 €	47 926 €
5	79 134 €	72 435 €	56 380 €
6	89 046 €	81 510 €	63 539 €
par personne supplémentaire	+ 9 920 €	+ 9 082 €	+ 7 088 €

Source : www.logement.gouv.fr ⁽¹⁾

Dans le droit en vigueur, tous les types de logements sociaux sont comptabilisés de la même manière.

La proposition de loi prévoit que pour l'inventaire des logements sociaux à construire dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU, les logements financés :

- à l'aide d'un PLA-I sont comptés comme deux logements ;
- à l'aide d'un PLUS sont comptés comme un logement ;
- à l'aide d'un PLS sont comptés comme 0,5 logement.

*
* *

La commission *rejette* l'article 7.

(1) Ces éléments chiffrés sont disponibles sur un document intitulé : « Les aides financières au logement », qui figure sur le site du ministère : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-aides-financieres-au-logement,13754.html>.

Article 8

Obligation pour les communes faisant l'objet d'un constat de carence de reloger les demandeurs de logement au titre du DALO

L'article 8 impose aux communes faisant l'objet d'un constat de carence de loger les demandeurs DALO vivant ou travaillant sur la commune depuis plus d'un an.

*
* *

La commission *rejette* l'article 8.

Article 9

Interdiction de reloger des demandeurs de logement au titre de la loi DALO dans des communes comportant plus de 50 % de logements sociaux

L'article 9 interdit, sauf accord du maire de la commune concernée, le relogement des demandeurs DALO dans des communes comptant plus de 50 % de logements sociaux.

*
* *

La commission *rejette* l'article 9.

CHAPITRE II

AGIR POUR LIBÉRER DU FONCIER

Le chapitre II comprend plusieurs mesures visant à améliorer les outils publics de maîtrise foncière :

– l'article 10 qui prévoit une décote lors de la cession de terrains publics destinés à construire des logements sociaux ;

– l'article 11 qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement ;

– l'article 12 qui assouplit le droit de l'urbanisme pour supprimer « les dents creuses » dans le paysage urbain ;

– et l'article 13 qui prévoit la constitution d'établissements publics fonciers dans toutes les régions.

Article 10

Décote sur les terrains publics en vue de réaliser des programmes comportant 25 % de logements sociaux

Cet article a pour objet d'accroître les moyens consacrés à des réserves foncières disponibles. Il prévoit que l'État, les sociétés dont il détient la majorité du capital et ses établissements publics vendent leurs terrains à un prix inférieur à leur valeur vénale lorsque ceux-ci sont destinés à la réalisation de programmes comportant des logements dont 25 % sont réalisés en logement social.

LE DROIT EN VIGUEUR : UN DISPOSITIF SOUPLE ET FACULTATIF

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que l'État *peut* procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant *essentiellement* des logements dont *une partie au moins* est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'État.

Pour l'application de cet article, sont assimilés aux logements sociaux :

- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;
- les aires permanentes d'accueil des gens du voyage ;
- les logements financés en accession sociale à la propriété.

LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF RENDU OBLIGATOIRE ET PLUS EXIGENT

L'article 10 modifie substantiellement ce dispositif.

D'abord, il le rend obligatoire et non plus facultatif puisque l'alinéa 3 dispose que l'État *procède* à l'aliénation de terrains ou d'immeubles de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale.

Ensuite, la décote s'applique dans un cas bien précis : lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes comportant des logements *dont au moins 25 % sont réalisés en logement social*.

La proposition de loi précise que la différence entre la valeur vénale et le prix de cession est de 50 % en zone A et 35 % en zone B1 du produit de la valeur vénale du terrain, pondérée par le rapport de la surface hors œuvre nette (SHON) affectée au logement locatif social à la SHON totale du programme immobilier.

Ces zones font référence au zonage appliqué à l'amortissement Scellier (cf. le commentaire de l'article 2).

Afin d'éviter un effet d'aubaine, l'article 10 précise que l'avantage financier résultant de la décote est *exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux réalisés* sur le terrain ou l'immeuble aliéné.

Enfin, la proposition de loi renforce le droit en vigueur en précisant aux alinéas 4 et 5 que le dispositif s'applique aussi aux terrains et immeubles des sociétés dont l'État détient la majorité du capital, à Réseau ferré de France et à Voies Navigables de France.

*
* *

La commission *rejette* l'article 10.

Article 11

Rapport sur les dispositifs susceptibles de libérer du foncier

Cet article a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur les dispositifs susceptibles de libérer du foncier. Ce rapport doit être remis dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente proposition de loi. L'article 11 précise le contenu du rapport, qui doit notamment examiner :

– les modalités de limitation de la constructibilité dans le temps, afin de lutter contre la rétention foncière ;

– les perspectives d'évolution de la fiscalité foncière, afin de la rendre plus incitative ;

– les moyens pour accélérer la libération du foncier public et de le mettre prioritairement au service des politiques publiques de renouvellement urbain, d'accroissement de l'offre de logements, de mixité sociale et de développement durable ;

– les mesures permettant de favoriser le retour à l'habitat des logements transformés en bureaux (objet de l'article 17 de la proposition de loi).

L'alinéa 3 de l'article 11 formule plusieurs préconisations en précisant que :

– « le départ d'activités ou de services publics doit être l'occasion de penser la reconversion [du] foncier en partenariat avec les collectivités locales qui doivent être associées sur leurs intentions quant au devenir de ces biens.

– Ces biens ne devraient être cédés qu'une fois un programme arrêté conjointement avec les collectivités locales.

– Pour les parcelles destinées au logement social, le prix devrait être fixé à un niveau compatible avec la réalisation de logements sociaux.

– *Quand un établissement public foncier existe, le foncier public pourrait lui être cédé* ». Sur ce dernier point, rappelons que l'article 13 de la proposition de loi prévoit la création d'établissements fonciers dans chaque région.

*

* *

La commission **rejette** l'article 11.

Article 12

Article L. 127-2 [nouveau] du code de l'urbanisme

Possibilité de dépasser le coefficient d'occupation des sols pour permettre l'alignement du faitage d'un immeuble sur les immeubles mitoyens en vue de réaliser des logements sociaux

Cet article vise à assouplir les règles d'urbanisme voire à en faire un outil pour résorber la pénurie de logements abordables en ville.

Il complète pour ce faire le code de l'urbanisme afin de permettre un dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS) pour permettre l'alignement du faitage d'un immeuble sur les immeubles mitoyens en vue de réaliser des logements sociaux.

Cela concerne les zones urbaines ou à urbaniser et doit être décidé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme.

L'alinéa 3 de l'article 12 précise que la surface complémentaire construite est affectée pour au moins 80 % à la réalisation de logements locatifs sociaux. Enfin, l'alinéa 4 prévoit la mise à disposition du public du projet de délibération de la collectivité.

*

* *

La commission *rejette* l'article 12.

Article 13

Obligation de créer des établissements fonciers régionaux

La surcharge foncière constitue l'un des premiers obstacles à la construction de logements. La maîtrise foncière est donc un enjeu majeur pour résoudre la crise du logement. Dans une optique d'urgence, cet article prévoit donc la création, dans toutes les régions, avant le 1^{er} janvier 2012, d'un établissement public foncier régional, et ce, sauf délibération contraire du conseil régional.

*
* *

La commission *rejette* l'article 13.

CHAPITRE III

LUTTER CONTRE LA VACANCE

Afin de lutter contre la vacance des locaux, le chapitre III comprend quatre dispositions :

– l'article 14 qui renforce le dispositif de majoration de la taxe d'habitation applicable aux logements vacants ;

– l'article 15 qui rend obligatoire la transmission annuelle par l'administration fiscale aux collectivités territoriales de la liste des logements vacants ;

– l'article 16, qui crée une taxe annuelle sur les bureaux vacants ;

– et l'article 17 qui instaure une exonération d'impôt sur les plus-values lors de la cession de bureaux à transformer en logements.

Article 14

Taxe d'habitation applicable aux logements vacants

Cet article renforce la majoration de la taxe d'habitation applicable aux logements vacants.

LE DROIT EN VIGUEUR

Dans sa rédaction actuelle, issue de l'article 113 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, l'article 1407 *bis* du code général des impôts prévoit que les communes non soumises à la taxe sur les logements vacants peuvent, par une délibération, assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1er janvier de l'année d'imposition. La vacance s'apprécie au sens des V et VI de l'article 232 du même code (qui concerne la taxe sur les logements vacants).

LA PROPOSITION DE LOI : UNE TAXATION AU TAUX PROGRESSIVEMENT DISSUASIF

L'article 14 modifie la rédaction de cet article 1407 *bis*.

Le nouveau dispositif entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2012 (alinéa 2).

La taxe s'appliquerait dans toutes les communes délibérant pour la mettre en place. L'alinéa 7 précise que la taxe sur les logements vacants (TLV) ne s'appliquerait pas dans ces communes. La logique est donc ici inversée, puisque dans le droit en vigueur, c'est la taxe d'habitation qui ne s'applique pas dans les agglomérations concernées par la TLV.

L'alinéa 3 prévoit en effet que la taxe est due pour chaque logement recensé comme vacant pour l'établissement de la taxe d'habitation. Elle est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote.

L'assiette de la taxe est la valeur locative du logement. Le taux applicable, pour être dissuasif, serait progressif :

- de 10 % la première année ;
- 15 % la deuxième année ;
- 20 % la troisième année ;
- 25 % la quatrième année ;
- 30 % la cinquième année.

La taxe serait instaurée obligatoirement dans les communes visées par l'article 55 de la loi SRU sauf délibération contraire de la collectivité avant le 31 décembre 2011. Pour ces communes, le produit de la taxe serait versé à l'ANAH (qui reçoit actuellement le produit de la TLV).

*
* *

La commission *rejette* l'article 14.

Article 15

Obligation de transmission par l'administration fiscale de la liste des logements vacants aux collectivités locales

Dans le droit en vigueur, il est prévu que l'administration fiscale transmet la liste des logements vacants aux collectivités locales *qui en font la demande*. Afin de renforcer ce dispositif, l'article 15 de la proposition de loi prévoit que l'administration fiscale le fera *systématiquement chaque année, et non plus sur demande*.

*
* *

La commission *rejette* l'article 15.

Article 16

Taxe annuelle sur les locaux à usage professionnel vacants en Île-de-France

Cet article met en place une taxe annuelle sur les locaux à usage professionnel vacants, sur le modèle de la TLV.

LE DROIT EN VIGUEUR : LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS

L'article 51 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article 232 du code général des impôts, a créé la taxe sur les logements vacants (TLV), afin d'inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte à remettre ceux-ci sur le marché locatif.

La TLV s'applique aux logements vacants situés dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires,

les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence.

La base de la TLV est la même que celle de la taxe d'habitation. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième.

L'Agence nationale de l'habitat perçoit le produit de la taxe sur les logements vacants instaurée par la loi de 1998, applicable depuis 1999 aux logements vacants depuis 2 ans, sur 8 agglomérations. 18 millions d'euros ont ainsi été perçus en 2009. On estime généralement que l'instauration de la taxe sur la vacance a accéléré sa réduction entre 1999 et aujourd'hui, de 10 à 8 % sur les agglomérations concernées (France entière de 9 à 8,2 %) ⁽¹⁾.

LA PROPOSITION DE LOI : LA CRÉATION D'UNE TAXE SUR LES BUREAUX VACANTS EN ÎLE-DE-FRANCE

L'article 16 insère un nouvel article 231 *quater* dans le code général des impôts.

L'alinéa 2 définit cette taxe :

- les locaux doivent être vacants depuis plus d'un an ;
- la taxe serait perçue sur les locaux situés en Île-de-France (Paris, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Yvelines) ;
- le produit de la taxe serait versé à l'ANAH, à l'instar du produit de la TLV.

L'alinéa 3 précise que seraient soumises à la taxe les personnes publiques ou privées propriétaires de locaux imposables ou titulaires d'un droit réel portant sur ces locaux. Selon l'alinéa 4, la taxe serait acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction, l'emphytéote ou le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel disposant d'un local taxable.

Les alinéas 5 à 10 précisent le champ d'application de la taxe :

- les bureaux, locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou par des associations ;
- les locaux à usage d'activités PME/PMI et de production ;

(1) Source : Agence nationale de l'habitat.

- les locaux à usage de stockage/atelier ;
- les locaux à usage de parcs d'exposition et congrès ;
- les surfaces de stationnement annexées aux locaux imposables.

L'alinéa 11 précise les modalités de calcul de surface de ces locaux.

Les alinéas 12 à 15 prévoient des exonérations :

– pour les bureaux situés en zone de redynamisation urbaine ou en zone franche urbaine ;

– pour les locaux appartenant à des fondations ou à des associations reconnues d'utilité publique ;

– dans les locaux aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

– pour les locaux administratifs des établissements publics d'enseignement du premier et du second degrés ainsi que des établissements privés sous contrat.

Les alinéas 16 à 33 concernent les tarifs de la taxe.

La proposition de loi distingue plusieurs circonscriptions :

– Paris et les Hauts-de-Seine avec les tarifs les plus élevés (1^e circonscription) ;

– les communes de l'unité urbaine de Paris autres que Paris, avec des tarifs intermédiaires (2^e « circonscription ») ;

– les autres communes de la région Île-de-France (3^e circonscription).

Sont considérées comme faisant partie de la 3^e circonscription les communes franciliennes :

– éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale,

– au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.

S'agissant des bureaux, chaque circonscription peut se voir appliquer deux tarifs distincts :

– un tarif plein (pour la 2^e année de vacance dans les bureaux : 32 euros/m² dans la 1^{ère} circonscription, 19 euros/m² dans la 2^e et 11 euros/m² dans la 3^e) ;

– un tarif réduit pour les locaux possédés par l'État, les collectivités territoriales, les organismes ou établissements publics à caractère administratif, les organismes professionnels, les associations ou organismes privés sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel (pour la 2^e année de vacance dans les bureaux : 15 euros/m² dans la 1^e circonscription ; 11,50 euros/m² dans la 2^e et 9,50 euros/m² dans la 3^e).

Enfin la taxe serait très fortement progressive dans le temps :

– pour les bureaux quels que soient la circonscription concernée et le tarif appliqué la 2^e année, le montant de la taxe au m² serait multiplié par 2 entre la 2^e et la 3^e années, par 3 entre la 2^e et la 4^e années, et par 6 entre la 2^e et la 5^e années.

Le tarif de la taxe serait ensuite de moins en moins élevé selon la nature du local concerné :

- les bureaux se voyant appliquer le tarif le plus élevé ;
- puis les locaux d'activités PME/PMI et de production ;
- puis les locaux de stockage et ateliers ;
- et enfin les aires de stationnement annexes.

L'alinéa 32 précise qu'une augmentation de 35 % de ces tarifs sera appliquée aux locaux neufs.

Les tarifs seront actualisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'indice du coût de la construction.

L'alinéa 34 précise que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

Les alinéas 37 et 38 définissent les locaux vacants comme « locaux ayant une consommation énergétique insuffisante et/ou vides de meubles ou disposant d'un mobilier insuffisant pour en permettre l'usage, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. »

Enfin, l'alinéa 39 oblige tout bailleur à mentionner dans une déclaration annuelle relative au paiement de la taxe sur les bureaux si les locaux sont vides ou non et, s'ils sont occupés, d'indiquer le nom du ou des locataires, la date d'effet du ou des baux et les surfaces utiles louables occupées et/ou vides.

*

* *

La commission *rejette* l'article 16.

Article 17

Exonération d'impôt sur les plus-values dégagées lors de la cession de bureaux à transformer en logements

Cet article vise à exonérer d'impôt les plus-values dégagées lors de la cession de bureaux à transformer en logements. Il modifie pour ce faire l'article 210 E du code général des impôts, qui assujettit à l'impôt sur les sociétés les plus-values dégagées lors de la cession d'immeubles.

L'article 17 établit plusieurs conditions :

– les immeubles doivent être situés en zone tendue, désignées comme les zones A (Paris, Côte d'Azur, Genevois français) et B1 (grandes agglomérations ⁽¹⁾, villes-centres de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris, certaines communes chères, îles, départements et territoires d'Outre-Mer, pourtour de la Côte d'Azur) applicables à l'amortissement Scellier ;

– le cessionnaire doit s'engager à les transformer, dans un délai de trois ans, pour au moins 80 % de leur surface, en logements locatifs sociaux.

En cas de non respect de cet engagement, le cessionnaire se voit appliquer une amende dont le montant est égal à 25 % de la valeur de cession des immeubles bâtis concernés.

Le dispositif serait en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

*

* *

La commission *rejette* l'article 17.

CHAPITRE IV

PRODUIRE MASSIVEMENT DU LOGEMENT ADAPTÉ

Le chapitre IV comprend plusieurs articles visant à produire massivement du logement adapté :

– l'article 18 qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la programmation de 750 000 logements sociaux sur 5 ans ;

– et l'article 19 qui fixe le taux de centralisation du livret A à 70 % minimum.

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

Article 18

Rapport sur la programmation de 750 000 logements sociaux sur 5 ans

Cet article prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport, dans les six mois après la promulgation de la loi, sur la programmation de 750 000 logements sociaux en 5 ans.

L'article 18 décline ce programme par type de logement :

– 225 000 logements financés par des prêts locatifs aidés à l'intégration (PLA-I) ;

– 450 000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) ;

– 15 000 logements financés à l'aide de prêts locatifs sociaux (PLS).

Le rapport devra faire apparaître l'engagement financier de l'État, les engagements de construction et les mises en location, ainsi que l'usage collectif ou individuel des logements financés à l'aide d'un PLA-I.

*

* *

La commission *rejette* l'article 18.

Article 19

Fixation du taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable à 70 % minimum

Cet article fixe un taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable à plus de 70 %, afin d'assurer une ressource suffisante pour financer le logement social.

Rappelons que ce taux a été fixé à 65 % par le décret n° 2011-275 du 16 mars 2011 relatif à la rémunération des réseaux collecteurs du livret A et du livret de développement durable, au régime de centralisation des dépôts collectés ainsi qu'à la rémunération du livret d'épargne populaire.

*

* *

La commission *rejette* l'article 19.

TITRE III

CONFORTER LA RELATION BAILLEUR/LOCATAIRE

Le titre III vise à sécuriser les rapports locatifs :

– l'article 20 vise à développer l'intermédiation locative dans les communes en situation de pénurie de logements locatifs sociaux ;

– l'article 21 prévoit la mise en place d'un fonds de garantie universel et mutualiste contre les risques locatifs ;

– et l'article 22 crée un permis de louer pour lutter efficacement contre les marchands de sommeil.

Article 20

Intermédiation locative dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU

Cet article concerne les communes faisant l'objet d'un constat de carence du préfet, au titre des dispositions de l'article 55 de la loi SRU (cf. *supra*). Dans ces communes, l'article 20 permet au préfet de conclure des conventions avec les organismes agréés qui procèdent à de l'intermédiation locative entre candidats à la location et bailleurs privés. Ces conventions permettraient la mise à disposition de logements privés à des demandeurs de logement prioritaires au titre de la loi DALO.

Dès lors, la commune devrait contribuer au financement de l'opération d'intermédiation locative pour un montant égal au coût du dispositif dans la limite de 13 000 euros par logement en Île-de-France et de 5 000 euros par logement sur le reste du territoire.

*

* *

La commission *rejette* l'article 20.

Article 21

Rapport sur la mise en place d'un fonds de garantie universel et mutualiste contre les risques locatifs

Cet article prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, six mois après la promulgation de la présente proposition de loi, d'un rapport sur la mise en place d'un fonds de garantie universel et mutualiste contre les risques locatifs.

Ce fonds aurait pour objet de prendre en charge les loyers impayés aux bailleurs louant un local à usage d'habitation soumis aux dispositions de la loi de 1989 sur les rapports locatifs.

Rappelons que la garantie des risques locatifs (GRL) est un dispositif d'assurance unique mis en place après concertation entre les partenaires sociaux d'Action Logement, l'État et les assureurs. Le but de la GRL, est d'assurer les propriétaires contre les risques locatifs et de permettre à tous les locataires de pouvoir se loger, à condition que leur loyer mensuel, charges et taxes comprises, ne dépasse pas 50 % de leurs ressources mensuelles, aides personnelles au logement comprises (appelé taux d'effort).

La GRL permet donc de :

- garantir les revenus locatifs des bailleurs du parc privé ;
- faciliter l'accès au locatif du plus grand nombre, en particulier les jeunes, précaires, salariés en mobilité professionnelle etc. ;
- simplifier les démarches et apporter efficacité, sérénité et confiance dans les relations bailleurs-locataires.

*

* *

La commission *rejette* l'article 21.

Article 22

Création d'un permis de louer

Cet article a pour objet de créer un permis de louer délivré par la commune et exigible préalablement à toute mise en location d'un logement de moins de 28 m² ou situé dans un immeuble de plus de 30 ans.

LE DROIT EN VIGUEUR : L'EXPÉRIMENTATION RELATIVE À LA DÉCLARATION PRÉALABLE À LA MISE EN LOCATION

L'idée d'instaurer un permis de louer n'est certes pas neuve. Proposée par voie d'amendement dans le cadre de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi portant engagement national pour le logement, elle avait finalement abouti à la mise en place d'une expérimentation relative à la déclaration préalable à la mise en location.

Ainsi, l'article 48 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a permis la mise en place de ce dispositif expérimental dans un nombre important de communes.

Cet article précise qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, certaines communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (cf. *infra*) peuvent soumettre toute nouvelle mise en location d'un logement situé dans un immeuble de plus de trente ans à l'obligation de déclarer la mise en location.

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délimite, par délibération motivée, les secteurs ou, au sein de ces secteurs, les catégories et listes d'immeubles pour lesquels cette obligation est instaurée. La délibération précise la date d'entrée en vigueur du dispositif qui ne peut être fixée dans un délai inférieur à six mois à compter de la date de la délibération, ainsi que le lieu de dépôt de la déclaration.

La déclaration doit être faite par le bailleur. Le dépôt de la déclaration fait l'objet d'un récépissé qui est annexé au contrat de bail ou, si la déclaration intervient postérieurement à la signature, porté à la connaissance du locataire. L'absence de déclaration de mise en location est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire. Le bénéfice du paiement en tiers payant des aides personnelles au logement est subordonné à la production du récépissé de la déclaration de mise en location.

Les communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, compétents en matière d'habitat, peuvent se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé du logement dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi.

La liste des communes et des établissements publics de coopération intercommunale retenus a fait l'objet de deux arrêtés :

– un arrêté du 24 avril 2007 (communauté urbaine Lille métropole communauté urbaine sur le territoire des communes volontaires pour l'expérimentation ; commune de Roubaix sur l'ensemble du territoire de la ville ; commune de Tourcoing ; commune de Faches-Thumesnil sur l'ensemble du territoire de la ville ; communauté d'agglomération de la porte du Hainaut pour le périmètre de l'ensemble des communes à l'exception des villes de Wavrechain-sous-Faulx, Hélesmes et Nivelles ; communauté d'agglomération Valenciennes métropole pour les périmètres « Valenciennes quartiers historiques » et « Corridor Minier et Blanc Misseron ») ;

– un arrêté du 30 octobre 2007 (communauté urbaine Dunkerque grand littoral sur le périmètre des communes suivantes, volontaires pour l'expérimentation dans les secteurs précisés par l'annexe à la délibération du 5 juillet 2007 : Bray-Dunes, Dunkerque, Fort-Mardyck, Grand-Fort-Philippe, Gravelines, Loon-Plage, Leffrinckoucke, Saint-Georges-sur-l'Aa, Saint-Pol-sur-Mer, Tétéghem ; communauté d'agglomération Les Lacs de l'Essonne sur le

périmètre de l'ensemble immobilier Grigny 2 ; commune de Wattrelos sur l'ensemble du territoire de la ville ; commune d'Halluin sur l'ensemble du territoire de la ville ; commune de Nantes sur certains périmètres).

LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi va plus loin que le droit en vigueur, avec l'objectif de mettre en place une « *politique volontariste de lutte contre l'habitat indécent* », et crée un véritable permis de louer (alinéa 2).

L'alinéa 3 précise que ce permis est délivré par la commune après déclaration du bailleur de la conformité du logement aux normes de décence en vigueur.

La notion de logement décent depuis le décret n° 2002-120 du 31 janvier 2002 :

Le logement doit satisfaire aux conditions suivantes, au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires :

1. Il assure le clos et le couvert. Le gros œuvre du logement et de ses accès est en bon état d'entretien et de solidité et protège les locaux contre les eaux de ruissellement et les remontées d'eau. Les menuiseries extérieures et la couverture avec ses raccords et accessoires assurent la protection contre les infiltrations d'eau dans l'habitation. Pour les logements situés dans les départements d'outre-mer, il peut être tenu compte, pour l'appréciation des conditions relatives à la protection contre les infiltrations d'eau, des conditions climatiques spécifiques à ces départements ;

2. Les dispositifs de retenue des personnes, dans le logement et ses accès, tels que garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias et balcons, sont dans un état conforme à leur usage ;

3. La nature et l'état de conservation et d'entretien des matériaux de construction, des canalisations et des revêtements du logement ne présentent pas de risques manifestes pour la santé et la sécurité physique des locataires ;

4. Les réseaux et branchements d'électricité et de gaz et les équipements de chauffage et de production d'eau chaude sont conformes aux normes de sécurité définies par les lois et règlements et sont en bon état d'usage et de fonctionnement ;

5. Les dispositifs d'ouverture et de ventilation des logements permettent un renouvellement de l'air adapté aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements ;

6. Les pièces principales bénéficient d'un éclairage naturel suffisant et d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre.

Le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants :

1. Une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement. Pour les logements situés dans les départements d'outre-mer, il peut ne pas être fait application de ces dispositions lorsque les conditions climatiques le justifient ;

2. Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ;

3. Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ;

4. Une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ;

5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. L'installation sanitaire d'un logement d'une seule pièce peut être limitée à un w.-c. extérieur au logement à condition que ce w.-c. soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible ;

6. Un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.

Le logement dispose au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 mètres carrés et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 mètres, soit un volume habitable au moins égal à 20 mètres cubes.

L'alinéa 3 ajoute une condition supplémentaire à cette définition : pour bénéficier du permis de louer, le logement doit assurer l'inviolabilité de la vie privée des occupants.

Le permis serait exigé préalablement à toute mise en location par un bailleur du parc privé d'un logement de moins de 28 m² ou situé dans un immeuble de plus de trente ans, ou non initialement prévu pour l'habitation. Le permis doit alors être annexé au contrat de bail.

L'alinéa 6 précise que le bénéfice du paiement en tiers payant des aides personnelles au logement est subordonné à la présentation du permis.

Enfin, l'alinéa 7 indique que sur décision du maire, les services communaux d'hygiène et de santé peuvent réaliser des visites pour vérifier la conformité du logement aux normes précitées. Tout propriétaire bailleur se rendant coupable de fausse déclaration dans l'attribution du permis de louer, ou ayant mis en location sans permis de louer un logement visé par le présent article, est passible d'une amende de 500 à 5 000 euros pour une première infraction, et de 5 000 à 50 000 euros en cas de récidive dans les cinq années suivant une première condamnation.

*

* *

La commission *rejette* l'article 22.

Après l'article 22

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CE 1 et CE 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Outre que les expulsions ont des conséquences désastreuses pour ceux qui les subissent, elles augmentent le nombre des

personnes bénéficiant d'un droit prioritaire en vertu de la « loi DALO ». C'est aberrant. Nous proposons donc deux amendements à ce sujet. Le premier pose le principe qu'aucune expulsion de locataires débiteurs de bonne foi ne peut être entreprise sans qu'un relogement soit prévu. Le deuxième amendement rétablit le délai d'exécution des décisions de justice en matière d'expulsion à ce qu'ils étaient avant la loi MOLLE, pour rendre effectives les procédures de relogement au lieu de prendre le risque d'envoyer les gens à la rue.

La commission *rejette* les deux amendements.

TITRE IV

PERMETTRE UNE ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Le titre IV comprend un article unique : l'article 23 dont l'objet est de recentrer le prêt à taux zéro sur sa vocation sociale en plafonnant les ressources à prendre en compte dans le cadre d'une opération d'accession, au niveau retenu pour l'accès à un logement locatif social de type « PLUS ».

Article 23

Plafonnement des ressources dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété

Cet article a pour objet de plafonner le montant des ressources à prendre en compte dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété au niveau du plafond de ressources pris en compte pour accéder à un logement de type « PLUS ».

Dans le droit en vigueur, l'article L. 31-10-5 du code de la construction et de l'habitation, le montant des ressources à prendre en compte pour l'émission de l'offre de prêt s'entend du plus élevé des deux montants suivants :

- la somme des revenus fiscaux de référence,
- le coût total de l'opération.

La proposition de loi vise à plafonner ce montant au niveau de ressources permettant d'accéder à un logement de type « PLUS » soit :

CATÉGORIE DE MÉNAGE	PARIS ET COMMUNES LIMITOPHES	ILE-DE-FRANCE (HORS PARIS ET COMMUNES LIMITOPHES)	AUTRES RÉGIONS
1	21 872 €	21 872 €	19 016 €
2	32 688 €	32 688 €	25 394 €
3	42 852 €	39 295 €	30 538 €
4	51 162 €	47 067 €	36 866 €
5	60 872 €	55 719 €	43 369 €
6	68 497 €	62 700 €	48 876 €
par personne supplémentaire	+ 7 631 €	+ 6 986 €	+ 5 452 €

Source : www.logement.gouv.fr

*
* *

La commission *rejette* l'article 23.

TITRE V DIVERS

Le titre V regroupe trois articles :

- un article supprimant le plafonnement au mètre carré du supplément de loyer de solidarité ;
- un article prévoyant la mise en place d'un outil statistique national regroupant et croisant les différentes données relatives au marché du logement ;
- un gage financier.

Article 24

Suppression du plafonnement au mètre carré du supplément de loyer de solidarité

Dans le droit en vigueur à l'article L. 441-4 du code de la construction et de l'habitation, le montant du supplément de loyer de solidarité est plafonné lorsque, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède, par mètre carré de surface habitable, un plafond fixé par décret.

L'article 24 supprime ce plafonnement afin d'éviter que des locataires aisés, entrés dans des logements avant leur conventionnement, ne puissent y rester quel que soit leur niveau de ressources actuel.

*
* *

La commission *rejette* l'article 24.

Article 25

Outil statistique national

Cet article a pour objet de mettre en place, six mois après la promulgation de la présente proposition de loi, un outil statistique national regroupant et croisant les différentes données relatives au marché du logement de la direction générale des impôts, des agences départementales d'information sur le logement, des promoteurs et des professionnels de l'immobilier.

Ces données, ainsi que leur traitement, seraient confiés à l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

*
* *

La commission *rejette* l'article 25.

Article 26

Gage financier

Le présent article a pour objet de gager les pertes de recettes et charges résultant, pour l'État et les collectivités territoriales, des dispositions de la proposition de loi.

*
* *

La commission *rejette* l'article 26.

Elle rejette ensuite l'ensemble de la proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>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</p>	<p>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 ainsi modifiée :</p>	<p>(Rejeté)</p>
<p><i>Art. 17. – a) (...)</i></p>	<p>b) Le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location qui ne sont pas visés au a ci-dessus est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire.</p>	
<p>Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables jusqu'au 31 juillet 1997. Avant cette date, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport d'exécution permettant d'établir la comparaison entre l'évolution des loyers des logements vacants selon qu'ils relèvent du a ou du b du présent article.</p>	<p>1° Le deuxième alinéa du b) de l'article 17 est supprimé ;</p>	
<p>(...)</p>	<p>2° Le premier alinéa de l'article 18 est ainsi rédigé :</p>	
<p><i>Art. 18. –</i> Dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif, un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de</p>	<p>« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation, peut, dans les zones géographiques où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du</p>	

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>concertation, peut fixer le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants définis au b de l'article 17 et des contrats renouvelés définis au c du même article.</p>	<p>marché locatif, fixer le montant maximum d'évolution des loyers des contrats renouvelés définis au c) de l'article 17 ainsi que le niveau des loyers des logements neufs, vacants ou faisant l'objet d'une première location définis aux a) et b) du même article. »</p>	
<p>Ce décret précise sa durée de validité qui ne peut excéder un an et peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués.</p>		
Code général des impôts	Article 2	Article 2
<p><i>Art. 199 septuies. I.</i> – Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B qui acquièrent, entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2012, un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement bénéficiant d'une réduction d'impôt sur le revenu à condition qu'ils s'engagent à le louer nu à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de neuf ans.</p>	<p>La dernière phrase du III de l'article 199 <i>septuies</i> du code général des impôts est remplacée par trois phrases ainsi rédigées :</p>	<i>(Rejeté)</i>
<p>(...)</p>		
<p>III. – L'engagement de location mentionné au I doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition si elle est postérieure. Cet engagement prévoit que le loyer ne doit pas excéder un plafond fixé par le décret prévu au troisième alinéa du h du 1° du I de l'article 31.</p>	<p>« Cet engagement prévoit que le loyer ne doit pas excéder un plafond mensuel, charges non comprises, fixé à 9,52 euros par mètre carré en zone A, 8,20 euros en zone B1 et 7,86 euros en zone B2. Ces plafonds sont révisés au 1^{er} janvier de chaque année selon les modalités prévues au premier alinéa de l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation, et arrondis au centime d'euro le plus proche. Les zones A, B1 et B2 sont définies par arrêté des ministres chargés du budget et du logement.</p>	
<p>(...)</p>		

Dispositions en vigueur

—

Code de la construction et de l'habitation

Art. L. 302-9-1. – Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échu, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échu, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

**TITRE II
PRODUIRE MASSIVEMENT DES LOGEMENTS ADAPTÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DANS LE RESPECT DE LA MIXITÉ**

**CHAPITRE I^{ER}
Renforcer la mixité sociale**

Article 3

I. – L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par la Commission

—

**TITRE II
PRODUIRE MASSIVEMENT DES LOGEMENTS ADAPTÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DANS LE RESPECT DE LA MIXITÉ**

**CHAPITRE I^{ER}
Renforcer la mixité sociale**

Article 3

(Rejeté)

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

logements fixé dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.

L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.

La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'État dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire.

« Lorsqu'une commune fait l'objet d'un arrêté de carence, les opérations de construction de plus de 12 logements doivent comprendre au moins un tiers de logements sociaux. »

Code de l'urbanisme

Art. L. 422-2.— Par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'État est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur :

a) Les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ;

(...)

d) Les opérations ayant fait l'objet d'une convention prise sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du

II. — Après le e) de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>code de la construction et de l'habitation, pendant la durée d'application de l'arrêté préfectoral prévu au même article ;</p>	<p>« f) Les opérations de plus de 12 logements qui comportent moins d'un tiers de logements locatifs sociaux, pendant la durée d'application de l'arrêté préfectoral prévu à l'article L302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. »</p>	
<p>e) Les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital.</p>	<p>Lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.</p>	Article 4
<p>Code de la construction et de l'habitation</p>	Article 4	Article 4
<p><i>Art. L. 302-5.</i> – Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a déchu entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été adopté.</p>	<p>I. – 1° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % ».</p>	<i>(Rejeté)</i>
	<p>2° Après la première phrase du premier alinéa de cet article, est insérée la phrase suivante : « Elles s'appliquent également dans les communes hors Île-de-France dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 10 % des résidences principales. »</p>	

Dispositions en vigueur

—

À compter du 1er janvier 2008, ces dispositions s'appliquent également, dans les conditions prévues au premier alinéa, aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 est opéré à compter du 1er janvier 2014.

(...)

Art. L. 302-6. – Dans les communes situées dans les agglomérations visées par la présente section, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux au sens de l'article L. 302-5, sont tenues de fournir au préfet, chaque année avant le 1er juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1er janvier de l'année en cours.

Le défaut de production de l'inventaire mentionné ci-dessus, ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires.

Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1er septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1er janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune. La commune dispose de deux mois pour présenter ses

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

II. – 1° À la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % ».

2° Après la première phrase du deuxième alinéa du même article, est insérée la phrase suivante : « Elles s'appliquent également dans les communes hors Ile-de-France dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 10 % des résidences principales. »

III. – L'article L. 302-6 du même code est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du troisième alinéa de cet article, le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % ».

2° La première phrase du troisième alinéa de cet article est complétée par les mots : « ou de 10 % selon le cas ».

Texte adopté par la Commission

—

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

observations.

(...)

Art. L. 302-7. – À compter du 1^{er} janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

(...)

Art. L. 302-8. – Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.

Toutefois, lorsqu'une commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la

IV. – Le deuxième alinéa de l'article L. 302-7 du même code est ainsi modifié :

1° Le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % ».

2° Après les mots : « résidences principales », sont insérés les mots : « ou de 10% selon le cas ».

V. – L'article L. 302-8 du même code est ainsi modifié :

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 %. Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.</p>	<p>1° Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % ».</p>	
<p>(...)</p>	<p>2° Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, après les mots : « résidences principales de ces communes », sont insérés les mots : « ou de 10 % selon le cas », et après les mots : « de l'objectif de 20 % », sont insérés les mots : « ou de 10 % selon le cas ».</p>	Article 5
<p><i>Art. L. 302-7. – (...)</i></p>	Article 5	<i>(Rejeté)</i>
<p>Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p>	<p>I. – Au deuxième alinéa de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « fixés à 20 % du » sont remplacés par les mots : « égal au ».</p>	
<p>(...)</p>		

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 302-9-1. – (...)</i></p>	<p>—</p> <p>Article 6</p> <p>Au quatrième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « peut conclure » sont remplacés par le mot : « conclut ».</p>	<p>—</p> <p>Article 6</p>
<p>Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.</p>	<p>Article 7</p> <p>Après l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 302-6-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 302-6-1. –</i> Pour l'inventaire mentionné à l'article L. 302-6, chaque logement locatif social au sens de l'article L. 302-5 est affecté d'un coefficient égal à 2 pour les prêts locatifs aidés intégration, d'un coefficient égal à 1 pour les prêts locatifs à usage social, et d'un coefficient égal à 0,5 pour les prêts locatifs sociaux. »</p>	<p><i>(Rejeté)</i></p> <p>Article 7</p> <p><i>(Rejeté)</i></p>
<p><i>Art. L. 441-2-3-1. - 1 -</i> Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.</p>	<p>Article 8</p> <p>Après l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 441-2-3-2 A ainsi rédigé :</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Rejeté)</i></p>
<p><i>(...)</i></p>	<p>« <i>Art. L. 441-2-3-2 A. –</i> Les communes faisant l'objet d'un constat de carence en application de l'article</p>	

Dispositions en vigueur

—

Art. L. 441-2-3. – I. – Dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'État dans le département. Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'État dans le département.

(...)

II. – La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.

(...)

La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement.

Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'État dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés et qui, en Île-de-France, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du représentant de l'État territorialement compétent. Il fixe le délai dans lequel le demandeur doit être logé. Le représentant de l'État dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. En Île-de-France, il peut aussi demander

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

L. 302-9-1, assument pour le compte de l'État les obligations de logement ou de relogement résultant de l'article L. 441-2-3-1 à l'égard des personnes résidant depuis plus d'un an sur leur territoire ou y travaillant et qui y ont formé leur demande. »

Article 9

Le septième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :

Texte adopté par la Commission

—

Article 9

(Rejeté)

Dispositions en vigueur

—

au représentant de l'État d'un autre département de procéder à une telle désignation. En cas de désaccord, la désignation est faite par le représentant de l'État au niveau régional. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département dans lequel le logement est situé ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation d'un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35.

(...)

Code général de la propriété des personnes publiques

Art. L. 3211-7. – L'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

« Sauf accord du maire, le logement attribué au demandeur ne peut se situer sur le territoire d'une commune dans laquelle le nombre de logements sociaux, au sens de l'article L. 302-5, représente plus de 50 % du nombre de résidences principales. »

**CHAPITRE II
Agir pour libérer du foncier**

Article 10

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :

I. – Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« L'État procède à l'aliénation de terrains ou d'immeubles de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes comportant des logements dont au moins 25 % sont réalisés en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession est égale à 50 % en zone A et 35 % en zone B1 du

Texte adopté par la Commission

—

**CHAPITRE II
Agir pour libérer du foncier**

Article 10

(Rejeté)

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>plafond fixé par décret en Conseil d'État.</p>	<p>produit de la valeur vénale du terrain, pondérée par le rapport de la surface hors œuvre nette affectée au logement locatif social à la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier. L'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux réalisés sur le terrain ou l'immeuble aliéné. Les zones A et B1 sont celles définies pour l'application de l'article 199 <i>septvicies</i> du code général des impôts. »</p>	
<p>Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.</p>	<p>II. – Cet article est complété un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Pour l'application du présent article, sont assimilés aux logements sociaux mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation :</p>	<p>- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;</p> <p>- les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</p> <p>- les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes acquièrent le terrain de manière différée ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé, dans les conditions mentionnées au 9 du I de l'article 278 sexies du code général des impôts ou encore, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession dans les conditions mentionnées au 4 du même I.</p>	
<p>- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;</p>	<p>« Ces dispositions s'appliquent dans les mêmes conditions à l'aliénation des terrains et des immeubles appartenant à des sociétés dont il détient la majorité du capital, aux établissements publics visés à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire, à l'article 18 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et à l'article 176 du</p>	
<p>- les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</p>		
<p>- les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes acquièrent le terrain de manière différée ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé, dans les conditions mentionnées au 9 du I de l'article 278 sexies du code général des impôts ou encore, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession dans les conditions mentionnées au 4 du même I.</p>		

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ou à des établissements publics dont la liste est fixée par décret. »

Article 11

Article 11

Le Gouvernement présente, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° du visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, un rapport au Parlement sur les dispositifs susceptibles de libérer du foncier en vue de réaliser des logements, en examinant notamment :

(Rejeté)

– Les modalités de limitation de la constructibilité dans le temps afin de lutter contre la rétention foncière et les perspectives d'évolution de la fiscalité foncière afin de la rendre plus incitative ;

– Les moyens pour accélérer la libération du foncier public et de le mettre prioritairement au service des politiques publiques de renouvellement urbain, d'accroissement de l'offre de logements, de mixité sociale et de développement durable. Le départ d'activités ou de services publics doit être l'occasion de penser la reconversion de ce foncier en partenariat avec les collectivités locales qui doivent être associées sur leurs intentions quant au devenir de ces biens. Ces biens ne devraient être cédés qu'une fois un programme arrêté conjointement avec les collectivités locales. Pour les parcelles destinées au logement social, le prix devrait être fixé à un niveau compatible avec la réalisation de logements sociaux. Quand un établissement public foncier existe le foncier public pourrait lui être cédé ;

– Les mesures permettant de favoriser le retour à l'habitat des logements qui ont été transformés en bureaux ;

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>Code de l'urbanisme</p> <p><i>Art. L. 127-1.</i> – Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. La délibération fixe, pour chaque secteur, cette majoration, qui ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. Le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.</p> <p>La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité.</p>	<p>—</p> <p>Article 12</p> <p>Après l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 127-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 127-2.</i> – Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu peut être autorisé, par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, dès lors que ce dépassement a pour objet de permettre l'alignement du</p>	<p>—</p> <p>Article 12</p> <p><i>(Rejeté)</i></p>

Dispositions en vigueur

—

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

faitage de l'immeuble sur celui des immeubles mitoyens plus élevés.

« La surface supplémentaire construite est affectée pour au moins 80% à la réalisation de logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

« Le projet de la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale prévue à l'article L. 128-1 est mis à disposition du public afin de recueillir ses observations, pendant une durée d'un mois. »

Article 13

Sauf délibération contraire du conseil régional, il est créé dans toutes les régions, avant le 1^{er} janvier 2012, un établissement public foncier régional. Il ne peut exister qu'un seul établissement public foncier d'État par région.

CHAPITRE III

Lutter contre la vacance

Article 14

I. – L'article 1407 *bis* du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Art. 1407 bis. – Les communes peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A *bis*, instituer, à compter du 1^{er} janvier 2012, une taxe annuelle sur les logements vacants.

« La taxe est due pour chaque logement recensé vacant pour l'établissement de la taxe d'habitation. Elle est acquittée par le propriétaire,

Texte adopté par la Commission

—

Article 13

(Rejeté)

CHAPITRE III

Lutter contre la vacance

Article 14

(Rejeté)

Code général des impôts

Art. 1407 bis. – Les communes autres que celles visées à l'article 232 peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A *bis*, assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La vacance s'apprécie au sens des V et VI de l'article 232.

Le premier alinéa est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mentionnés aux I ou II de

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>l'article 1379-0 bis, lorsqu'ils ont adopté un programme local de l'habitat défini à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. La délibération prise par l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas applicable sur le territoire de ses communes membres ayant délibéré pour instaurer cette taxe conformément au premier alinéa ainsi que sur celui des communes mentionnées à l'article 232.</p>	<p>l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote.</p>	
<p>Les abattements, exonérations et dégrèvements prévus aux articles 1411 et 1413 bis à 1414 A ne sont pas applicables.</p>	<p>« L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième année et 20 % la troisième année, 25 % la quatrième année et 30 % à compter de la cinquième année.</p>	
<p>En cas d'imposition erronée liée à l'appréciation de la vacance, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p>« En cas d'imposition erronée liée à l'appréciation de la vacance, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.</p>	
	<p>« À défaut de délibération prise avant le 31 décembre 2011 dans les communes visées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, la taxe est instaurée de plein droit et son produit net est versé à l'Agence nationale de l'habitat. »</p>	
	<p>II. – Les dispositions de l'article 232 du même code ne s'appliquent pas aux communes qui ont adopté la délibération prévue au premier alinéa.</p>	
 Livre des procédures fiscales 	Article 15	Article 15
<p><i>Art. L. 135 B.</i> – L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements</p>		

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.</p>	<p>Au huitième alinéa de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, les mots : « , à leur demande, » sont remplacés par les mots : « , chaque année, ».</p>	<p>(Rejeté)</p>
<p>(...)</p>		
<p>Elle transmet également, gratuitement, à leur demande, aux services de l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat, la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation. Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe.</p>		
<p>(...)</p>		
Code général des impôts	Article 16	Article 16
<p>I.-Une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux est perçue, dans les limites territoriales de la région d'Ile-de-France, composée de Paris et des départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines.</p>	<p>Après l'article 231 <i>ter</i> du code général des impôts, il est inséré un article 231 <i>quater</i> ainsi rédigé :</p>	<p>(Rejeté)</p>
<p>(...)</p>		

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

« *Art. 231 quater.* – I. – Une taxe annuelle sur les locaux à usages professionnels vacants depuis plus d'un an est perçue, dans les limites territoriales de la région d'Île-de-France, composée de Paris et des départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines. Le produit de la taxe est versé à l'Agence nationale de l'habitat.

« II. – Sont soumises à la taxe les personnes privées ou publiques qui sont propriétaires de locaux imposables ou titulaires d'un droit réel portant sur de tels locaux.

« La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction, l'emphytéote ou le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel qui dispose, au 1er janvier de l'année d'imposition, d'un local taxable.

« III. – La taxe est due pour les locaux :

« – à usage de bureaux, qui s'entendent, d'une part, des bureaux proprement dits et de leurs dépendances immédiates et indispensables destinés à l'exercice d'une activité, de quelque nature que ce soit, par des personnes physiques ou morales privées, ou utilisés par l'État, les collectivités territoriales, les établissements ou organismes publics et les organismes professionnels, et, d'autre part, des locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés poursuivant ou non un but lucratif ;

« – à usage d'activités PME /PMI et de production: locaux ou aires couvertes destinés à abriter un usage mixte activités (dont production) /bureaux ;

« – à usage de stockage/atelier : locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage (permanent ou provisoire)

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

de produits ou de biens, sans être intégrés à un établissement de production ;

« – à usage de parcs d'exposition et congrès.

« Les surfaces de stationnement des véhicules, couvertes ou non, qui sont annexées aux locaux imposables, sont également concernées par la taxe.

« IV. – Pour le calcul des surfaces visées au 3° du V et au VI, il est tenu compte de tous les locaux de même nature, hors parties communes, qu'une personne privée ou publique possède à une même adresse ou, en cas de pluralité d'adresses, dans un même groupement topographique.

« V. – Sont exonérés de la taxe :

« 1° Les locaux à usage de bureaux situés dans une zone de redynamisation urbaine ou dans une zone franche urbaine, telle que définie par les A et B du 3 de l'article 42 modifié de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

« 2° Les locaux appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité, ainsi que les locaux aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

« 2° bis Les locaux administratifs des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État au titre des articles L. 442-5 et L. 442-12 du code de l'éducation.

« VI. – Les tarifs sont applicables dans les conditions suivantes :

« Un tarif distinct au mètre carré est appliqué par circonscription, telle que définie ci-après :

Dispositions en vigueur

—

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

« 1° Première circonscription : Paris et le département des Hauts-de-Seine ;

« 2° Deuxième circonscription : les communes de l'unité urbaine de Paris telle que délimitée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ;

« 3° Troisième circonscription : les autres communes de la région d'Île-de-France.

Texte adopté par la Commission

—

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

« Par dérogation, les communes de la région d'Île-de-France éligibles à la fois, pour l'année en cause, à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, respectivement prévus aux articles L. 2334-15 et L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, sont, quelle que soit leur situation géographique, classées pour le calcul de la taxe dans la troisième circonscription.

« Dans chaque circonscription, pour le calcul de la taxe relative aux locaux vacants à usage de bureaux, un tarif réduit est appliqué pour les locaux possédés par l'État, les collectivités territoriales, les organismes ou les établissements publics sans caractère industriel ou commercial, les organismes professionnels ainsi que les associations ou organismes privés sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel et dans lesquels ils exercent leur activité.

« Les tarifs annuels au mètre carré sont fixés conformément aux dispositions ci-dessous (en euros) :

« Bureaux

Cf. tableau 1 en annexe.

« Locaux de stockage/ateliers

Cf. tableau 2 en annexe.

« Locaux d'activités PME/PMI et de production

Cf. tableau 3 en annexe.

« Aires de stationnement annexes

Cf. tableau 4 en annexe.

« Une augmentation de 35 % de ces tarifs sera appliquée aux locaux neufs (date de la déclaration d'achèvement des travaux inférieure ou égale à 5 ans au moment de la déclaration fiscale).

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

« Ces tarifs, fixés au 1^{er} janvier 2012, sont actualisés par arrêté du ministre chargé de l'économie au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Les valeurs sont arrondies, s'il y a lieu, au centime d'euro supérieur. »

« VII. – La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

« VIII. – Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à la taxe sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires jusqu'au 31 décembre 2003.

« Le privilège prévu au 1^o du 2 de l'article 1920 peut être exercé pour le recouvrement de la taxe.

« IX. – Définition de la vacance

« Il s'agit de locaux ayant une consommation énergétique insuffisante et/ou vides de meubles ou disposant d'un mobilier insuffisant pour en permettre l'usage, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

« Obligation est faite au bailleur de mentionner dans la déclaration annuelle relative au paiement de la taxe sur les bureaux si les locaux sont vides ou non et, s'ils sont occupés, d'indiquer le nom du ou des locataires, la date d'effet du ou des baux et les surfaces utiles louables occupées et/ou vides. »

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
—	—	—
<p>Code général des impôts Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt Première Partie : Impôts d'État Titre premier : Impôts directs et taxes assimilées Chapitre II : Impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales Section III : Détermination du bénéfice imposable</p>	Article 17	Article 17
<i>Art. 210 E. – I. – (...)</i>	<p>L'article 210 E du code général des impôts est complété par les dispositions suivantes :</p> <p>« VI. – Les plus-values nettes dégagées lors de la cession d'immeubles de bureaux situés dans les zones géographiques A et B1 telles qu'elles sont définies pour l'application de l'article 199 <i>septvicies</i> du code général des impôts par une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun sont exonérées d'impôt dès lors que le cessionnaire s'engage à les transformer, dans un délai de trois ans, pour au moins 80 % de leur surface en logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>« Le non-respect de ces conditions par le cessionnaire entraîne l'application de l'amende prévue au I de l'article 1764.</p> <p>« Ces dispositions s'appliquent aux cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2013. »</p>	<i>(Rejeté)</i>

Dispositions en vigueur

—

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

CHAPITRE IV

Produire massivement du logement adapté

Article 18

Six mois après la promulgation de la loi n° du visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur une programmation de 750 000 logements sociaux en 5 ans. Cette programmation favorise les logements adaptés aux besoins de nos concitoyens et est la suivante : 225 000 logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration, 450 000 par des prêts locatifs à usage social et 15 000 par des prêts locatifs sociaux. Il fait notamment apparaître l'engagement financier de l'Etat, les engagements de constructions et de mises en location. Il fait également apparaître l'usage collectif ou individuel des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration.

Article 19

Le deuxième alinéa de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :

« Le taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable est fixé à au moins 70 % . »

Code monétaire et financier

Art. L. 221-5. – Une quote-part du total des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable régi par l'article L. 221-27 par les établissements distribuant l'un ou l'autre livret est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans le fonds prévu à l'article L. 221-7.

Le taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable est fixé de manière à ce que les ressources centralisées sur ces livrets dans le fonds prévu à l'article L. 221-7 soient au moins égales au montant des prêts consentis au bénéfice du logement social et de la politique de la ville par la Caisse des dépôts et consignations au titre de ce même fonds, affecté d'un coefficient multiplicateur égal à 1,25.

(...)

Texte adopté par la Commission

—

CHAPITRE IV

Produire massivement du logement adapté

Article 18

(Rejeté)

Article 19

(Rejeté)

Dispositions en vigueur

—

**Code de la construction et de
l'habitation**

Art. L. 302-9-1. – Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixé dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant

**Proposition de loi visant à prendre
des mesures urgentes et d'application
immédiate en faveur du logement**

—

**TITRE III
CONFORTER LA RELATION
BAILLEUR/LOCATAIRE**

Article 20

L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par la Commission

—

**TITRE III
CONFORTER LA RELATION
BAILLEUR/LOCATAIRE**

Article 20

(Rejeté)

Dispositions en vigueur

—

dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.

L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.

La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'État dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire.

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

« Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec des organismes agréés en vue de la mise en œuvre d'un dispositif d'intermédiation permettant de mettre à disposition de demandeurs visés à l'article L. 441-2-3-1 de logements appartenant à des propriétaires privés dans les conditions prévues à l'article L. 321-10. La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal au coût du dispositif sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement en Île-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire. »

Texte adopté par la Commission

—

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
—	Article 21 Six mois après la promulgation de la loi n° du visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la mise en place d'un fonds dénommé « Fonds de garantie universel et mutualiste contre les risques locatifs » ayant pour objet de prendre en charge, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les loyers impayés aux bailleurs louant un local à usage d'habitation soumis aux dispositions 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. Il précise notamment les modalités de financement de ce fonds.	Article 21 (Rejeté)
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	Article 22	Article 22 (Rejeté)
<p>Art. 6. – Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation.</p>	L'article 6 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 six alinéas ainsi rédigés :	
<p>Les caractéristiques correspondantes sont définies par décret en Conseil d'État pour les locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte mentionnés au premier alinéa de l'article 2 et les locaux visés au deuxième alinéa du même article, à l'exception des logements-foyers et des logements destinés aux travailleurs agricoles qui sont soumis à des règlements spécifiques.</p>		
Le bailleur est obligé :		
a) De délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement ; toutefois,		

Dispositions en vigueur

—

les parties peuvent convenir par une clause expresse des travaux que le locataire exécutera ou fera exécuter et des modalités de leur imputation sur le loyer ; cette clause prévoit la durée de cette imputation et, en cas de départ anticipé du locataire, les modalités de son dédommagement sur justification des dépenses effectuées ; une telle clause ne peut concerner que des logements répondant aux caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas ;

b) D'assurer au locataire la jouissance paisible du logement et, sans préjudice des dispositions de l'article 1721 du code civil, de le garantir des vices ou défauts de nature à y faire obstacle hormis ceux qui, consignés dans l'état des lieux, auraient fait l'objet de la clause expresse mentionnée au a ci-dessus ;

c) D'entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et d'y faire toutes les réparations, autres que locatives, nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués ;

d) De ne pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une transformation de la chose louée.

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

Texte adopté par la Commission

—

« II. – Il est créé un permis de louer.

« Ce permis est délivré par la commune après déclaration de la part du propriétaire bailleur de la conformité du logement proposé aux normes de décence définies par le décret n° 2002-120 du 31 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris en application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le logement doit en outre assurer l'inviolabilité de la vie privée des occupants.

« Ce permis est exigé préalablement à toute mise en location par un propriétaire bailleur, personne

Dispositions en vigueur

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

Texte adopté par la Commission

physique ou morale, du parc privé d'un logement de moins de 28 m², ou situé dans un immeuble de plus de trente ans à la date de publication de la loi n° du visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, ou non initialement prévu pour l'habitation et sera annexé au contrat de bail.

« Un décret détermine les conditions d'application de l'article.

« Le bénéfice du paiement en tiers payant des aides personnelles au logement est subordonné à la présentation du permis.

« Sur décision du maire de la commune, les services communaux d'hygiène et de santé peuvent réaliser des visites pour vérifier la conformité effective du logement aux normes définies pour le permis de louer. Tout propriétaire bailleur se rendant coupable de fausse déclaration dans l'attribution du permis de louer, ou ayant mis en location un logement visé au deuxième alinéa du présent article sans permis de louer est passible d'une amende de 500 à 5 000 € pour une première infraction, et de 5 000 à 50 000 € en cas de récidive dans les cinq années suivant une première condamnation. »

Dispositions en vigueur

—

**Code de la construction et de
l'habitation**

Art. L. 31-10-5. – Le montant total des ressources mentionné au c de l'article L. 31-10-4 à prendre en compte pour l'émission de l'offre de prêt s'entend du plus élevé des deux montants suivants :

a) La somme des revenus fiscaux de référence, au sens du 1° du IV de l'article 1417 du code général des impôts, des personnes mentionnées au b du même article L. 31-10-4 du présent code, au titre de l'avant-dernière année précédant celle de l'émission de l'offre de prêt. Dans le cas où la composition du ou des foyers fiscaux de ces personnes inclut, l'année retenue pour la détermination du montant total des ressources, des personnes qui ne sont pas destinées à occuper à titre principal le logement, le ou les revenus fiscaux de référence concernés sont corrigés afin de ne tenir compte que des personnes mentionnées au même b, le cas échéant de manière forfaitaire ;

b) Le coût total de l'opération mentionné au a de l'article L. 31-10-4, divisé par dix.

**Proposition de loi visant à prendre
des mesures urgentes et d'application
immédiate en faveur du logement**

—

**TITRE IV
PERMETTRE UNE ACCESSION
SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ**

Article 23

L'article L. 31-10-5 du code de la construction et de l'habitation est complété par l'alinéa suivant :

« Le montant total des ressources à prendre en compte ne doit pas excéder celui qui est pris en compte pour avoir accès à un logement financé par un prêt locatif à usage social. »

Texte adopté par la Commission

—

**TITRE IV
PERMETTRE UNE ACCESSION
SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ**

Article 23

(Rejeté)

Dispositions en vigueur	Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 441-4.</i> – Le montant du supplément de loyer de solidarité est également obtenu en appliquant le coefficient de dépassement du plafond de ressources au supplément de loyer de référence du logement.</p>	<p>—</p> <p>TITRE V DIVERS</p> <p>Article 24</p>	<p>—</p> <p>TITRE V DIVERS</p> <p>Article 24</p>
<p>Ce montant est plafonné lorsque, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède, par mètre carré de surface habitable, un plafond fixé par décret.</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article L. 441-4 du code de la construction et de l'habitation est supprimé.</p>	<p><i>(Rejeté)</i></p>
<p>Ce montant est également plafonné lorsque, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Le programme local de l'habitat peut porter ce plafond jusqu'à 35 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer.</p>	<p>Article 25</p>	<p>Article 25</p>
	<p>« Six mois après la promulgation la loi n° du visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, il est mis en place un outil statistique national regroupant et croisant les différentes données relative au marché du logement de la direction générale des impôts, des agences départementales d'information sur le logement, des promoteurs et des professionnels de l'immobilier. La compilation de ces données et leur traitement sont confiés à l'institut national de la statistique et des études économiques.»</p>	<p><i>(Rejeté)</i></p>

Dispositions en vigueur

—

Proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement

—

Article 26

Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Texte adopté par la Commission

—

Article 26

(Rejeté)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

TABLEAUX FIGURANT À L'ARTICLE 16 DE LA PROPOSITION DE LOI

Tableau 1 (Bureaux)

Vacance	1 ^{re} circonscription		2 ^e circonscription		3 ^e circonscription	
	Tarif normal	Tarif réduit	Tarif normal	Tarif réduit	Tarif normal	Tarif réduit
2 ^e année	32	15	19	11,5	11	9,5
3 ^e année	64	30	38	23	22	19
4 ^e année	96	45	57	34,5	33	28,5
Plus de 4 ans	192	90	114	69	66	57

Tableau 2 (Locaux de stockage/ateliers)

Vacance	1 ^{re} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
2 ^e année	10	6	4
3 ^e année	20	12	8
4 ^e année	30	18	12
Plus de 4 ans	60	36	24

Tableau 3 (Locaux d'activités PME/PMI et de production)

Vacance	1 ^{re} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
2 ^e année	16	10	5
3 ^e année	32	20	10
4 ^e année	48	30	15
Plus de 4 ans	96	60	30

Tableau 4 (Aires de stationnement annexes)

vacance	1 ^{re} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
2 ^e année	2,1	1,2	0,6
3 ^e année	4,2	2,4	1,2
4 ^e année	6,3	3,6	1,8
Plus de 4 ans	12,6	7,2	3,6

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 22

Amendement CE 1 présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur :

Insérer l'article suivant :

« L'accord du préfet de police de prêter le concours de la force publique à l'exécution d'une décision d'expulsion pour dette de logement pour des occupants de bonne foi est subordonné à l'engagement par les pouvoirs publics d'une démarche de relogement des occupants. »

Article additionnel après l'article 22

Amendement CE 2 présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur :

Insérer l'article suivant :

« Dans la première phrase de l'article L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots « un mois ni supérieure à un an » sont remplacés par les mots : « trois mois ni supérieure à trois ans ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Axa Real Estate

M. Pierre Vaquier, Président-directeur général de Axa Real estate

Confédération générale du logement (CGL)

M. Michel Frechet, Président

Confédération nationale du logement (CNL)

M. Didier Pavageau ; secrétaire confédéral

Mme Corinne Rinaldo, secrétaire confédérale

Fédération des promoteurs constructeurs de France

M. Marc Pigeon, Président

Immo Group Consulting

M. Jean-Michel Ciuch, directeur général, et Evelyne Colombani, directrice adjointe, auteurs d'une étude parue en janvier 2011 « *Crise du logement : la mise en accusation de l'immobilier d'entreprise* »

Jeudi noir

M. Alix Dreux-Boucard

M. Nicolas Tubert

Mairie de Paris

M. Christian Nicol, directeur du logement et de l'habitat de la Mairie de Paris

Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)

M. Jean-Luc Behro, vice-président