



N° 1928

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 novembre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE TITRE II DU PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS DECLARATION D'URGENCE (n° 1911) **de programmation pour la cohésion sociale,**

PAR M. GEORGES MOTHRON,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture 445 (rect.) (2003-2004), 31, 32, 39, 33, 34, 37 et T.A. 20 (2004-2005).

Assemblée nationale : 1^{re} lecture 1911, 1920 et 1930.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
TITRE II – DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT	11
CHAPITRE I ^{ER} : PLAN POUR L'ACCUEIL ET L'HÉBERGEMENT D'URGENCE	11
<i>Avant l'article 39</i>	12
<i>Article 39</i> : Dispositions de programmation en vue du développement des capacités d'hébergement et de logement temporaire.....	12
CHAPITRE I <i>BIS</i> [nouveau] : PLAN POUR L'HABITAT ADAPTÉ	20
<i>Article 39 bis (nouveau)</i> : Dispositions de programmation en vue du développement des capacités des maisons relais.....	20
<i>Article 39 ter (nouveau)</i> (Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation) : Cadre d'exercice des missions de la commission d'attribution.....	20
<i>Après l'article 39 ter</i>	22
<i>Article 39 quater (nouveau)</i> (Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation) : <i>Composition des commissions d'attribution</i>	22
<i>Article 40</i> : <i>Accès prioritaire des personnes accueillies dans des structures d'hébergement temporaire aux logements du parc social</i>	23
CHAPITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AU PARC SOCIAL LOCATIF	29
<i>Avant l'article 41</i>	29
<i>Article 41</i> : Dispositions de programmation en faveur de la construction de logements locatifs sociaux	29
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : <i>Dation d'immeubles cédés aux bailleurs sociaux</i>	39
<i>Article 42</i> : <i>Coordination entre la loi de programmation pour la cohésion sociale et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales</i>	40
<i>Après l'article 42</i>	45
<i>Article 42 bis (nouveau)</i> (Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) : <i>Aménagement des dispositions relatives au contingent préfectoral d'attribution des logements locatifs sociaux</i>	46
<i>Article 42 ter (nouveau)</i> : <i>Prolongation du programme national de rénovation urbaine</i>	48
<i>Article 43</i> : <i>Allongement de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux</i>	50
<i>Article 44</i> : <i>Régime des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	57

<i>Article 45</i> : Etablissements publics fonciers et établissements publics d'aménagement ...	62
<i>Article 45 bis (nouveau)</i> : Rapport annuel sur les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat	67
<i>Article 46</i> (Article 1607 ter [nouveau] du code général des impôts) : Taxe spéciale d'équipement unique en faveur des établissements publics fonciers	68
<i>Article 47</i> (Articles L. 353-15-2 et L. 442-6-5 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : Protocole d'accord entre le bailleur social et le locataire en situation de défaut de paiement du loyer	71
<i>Après l'article 47</i>	79
<i>Article additionnel après l'article 47</i> : Versement trimestriel des APL de faible montant	79
<i>Article 48</i> : Recevabilité de la demande d'assignation du bailleur	79
<i>Article 49</i> : Notification obligatoire au préfet des demandes reconventionnelles de résiliation de bail	82
<i>Article 49 bis (nouveau)</i> : Location-accession à la propriété immobilière.....	83
CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AU PARC LOCATIF PRIVÉ	87
<i>Article additionnel avant l'article 50</i> : Création d'une procédure d'accession sociale à la propriété (ASP).....	87
<i>Article 50</i> : Dispositions de programmation en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.....	87
<i>Article additionnel après l'article 50</i> : Exclusion de certaines aides versées par l'ANAH du revenu imposable des propriétaires de logements conventionnés à compter du 1 ^{er} janvier 2005	92
<i>Article 50 bis (nouveau)</i> : Versement au propriétaire-bailleur de l'aide au logement en cas d'incident de paiement de loyer prolongé	93
<i>Avant l'article 51</i>	93
<i>Article 51</i> : Majoration du taux de la réduction forfaitaire du dispositif d'amortissement « Robien » en vue de favoriser la location à des associations d'insertion	93
<i>Article 51 bis (nouveau)</i> : Exonération de l'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale	98
<i>Article 52</i> : Exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les logements vacants remis sur le marché	100
<i>Article additionnel après l'article 52</i> : Généralisation de la prescription quinquennale en matière de loyers et de charges.....	102
<i>Article additionnel après l'article 52</i> : Extension de la déduction de l'impôt sur le revenu du propriétaire aux primes d'assurances versées au titre de garantie du risque de détérioration	103
<i>Article 52 bis (nouveau)</i> : Gestion par les organismes HLM des logements situés dans le périmètre d'une opération d'amélioration de l'habitat et des logements vacants	103
<i>Article 52 ter (nouveau)</i> : Information des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale relative aux logements vacants	104
<i>Article 52 quater (nouveau)</i> : Report de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la comptabilité des copropriétés	106

<i>Article 53</i> : Habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de lutte contre l’habitat insalubre et de police des édifices menaçant ruine.....	106
<i>Article additionnel après l’article 53</i> : Modalités de vente de logements locatifs sociaux occupés dans le cadre d’opérations de renouvellement urbain.....	112
CHAPITRE IV [Division et intitulé nouveaux] : DISPOSITIONS RELATIVES AU SURENDETTEMENT	113
<i>Article 53 bis (nouveau)</i> : Intégration des frais de loyer, de nourriture et de scolarité dans le calcul du reste à vivre	114
<i>Article 53 ter (nouveau)</i> : Priorité accordée au remboursement des créances locatives dans le cadre des procédures de traitement des dettes.....	114
<i>Article 53 quater (nouveau)</i> : Non facturation des frais d’inscription au fichier des incidents de paiement de la Banque de France	115
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	117

MESDAMES, MESSIEURS,

Le secteur du logement se caractérise en France par la coïncidence paradoxale entre une situation de boom immobilier, et la crise sans précédent qui affecte le secteur du logement, et en particulier le logement social.

En effet, s'agissant de la construction de logements, on constate entre août 2003 et août 2004 une progression de 21,2 % du nombre d'autorisation de construire, et de 12,1 % des mises en chantier, qui dépassent 344 000 unités sur la période.

Dans le même temps, le logement se caractérise par une crise de l'offre : non seulement cette offre est insuffisante, mais les prix atteignent des niveaux historiques, en particulier dans certaines zones. Dans ce contexte, les ménages les plus modestes ne peuvent accéder à la propriété, ni se loger dans des immeubles décents.

Le titre II du projet de loi qui nous est soumis, relatif au logement, et en particulier au logement social, affiche l'ambition de répondre à ce paradoxe, et ce, en recourant à l'ensemble des leviers à la disposition des pouvoirs publics :

* S'agissant du logement temporaire et de l'hébergement d'urgence, le projet de loi prévoit la création de près de 10 000 places nouvelles, aussi bien en centre d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale que dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, ainsi qu'en résidence sociale. Cette programmation devrait permettre de disposer, à terme, de 100 000 places en 2009. Ces mesures sont complétées par un dispositif permettant aux personnes hébergées

dans des structures de logement temporaire et d'hébergement d'urgence de bénéficier d'un accès prioritaire au parc locatif social. Cette mesure devrait permettre de répondre au problème de surcharge des structures de logement temporaire. La commission estime que cette mesure complète utilement la création de 10 000 places nouvelles.

* Eu égard à la construction de logements locatifs sociaux, votre rapporteur se félicite que la construction de 500 000 logements locatifs sociaux sur cinq ans, entre 2005 et 2009, et la mise à disposition des moyens nécessaires soient prévus par le projet. De fait, le projet de loi de finances retrace, pour 2005, les efforts prévus par le plan de cohésion sociale. Ainsi le budget du logement augmente-t-il, à périmètre constant, de 8,3 %, et le budget de la ville, de plus de 22 %. La commission ne peut qu'approuver une telle montée en puissance des crédits du logement et de la politique de la ville, qui sont très nettement ciblés sur la réalisation des objectifs du présent projet de loi qui traduisent d'ores et déjà dans la politique budgétaire menée par le Gouvernement.

* En ce qui concerne les subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le projet de loi apporte des clarifications importantes relatives à leur régime juridique, qui permettront de faciliter leurs éventuelles majorations.

* Les dispositions tendant à éviter les expulsions sont des mesures auxquelles la commission tient tout particulièrement, tant elles concernent des populations très fragiles, la plupart du temps de bonne foi. Le présent projet de loi améliore sensiblement les nombreuses imperfections du dispositif prévu par la loi n° 98-657 d'orientation pour la lutte contre les exclusions, s'agissant en particulier de son volet préventif : le projet de loi propose l'instauration d'un protocole d'accord entre le bailleur et le locataire, afin d'éviter les expulsions pour impayé de loyers des locataires de bonne foi. Ce protocole permet le rétablissement, à terme, du bail de location, en échange de quoi le locataire s'engage à respecter un plan d'apurement de sa dette locative. La commission estime que ce dispositif, pragmatique, devrait permettre d'améliorer sensiblement la procédure précontentieuse prévue par la loi de 1998, dont la mise en œuvre a été jusqu'ici fort hasardeuse, tant elle était complexe à mettre en œuvre.

* S'agissant de l'ANAH, le projet de loi prévoit une montée en puissance remarquable des crédits qui lui sont alloués dans le cadre de ses missions d'amélioration des logements locatifs privés, dont le rôle social n'a cessé de s'affirmer au fil du temps. Ces crédits seront affectés à la réhabilitation de 200 000 logements conventionnés, dans le cadre d'accords passés entre l'Etat et les organismes HLM, et réglementés, notamment dans le cadre de la loi de 1948. Le projet de loi vise également la remise sur le marché de logements vacants : cette mesure est indispensable, tant l'existence de logements vacants peut sembler scandaleuse, dans le contexte de pénurie que nous connaissons actuellement. Votre rapporteur salue également le ciblage des crédits proposé par le projet de

loi, au profit exclusif des actions de réhabilitation de l'ANAH : ce ciblage permettra d'éviter le saupoudrage des crédits, nuisible à l'efficacité du dispositif.

* Enfin, en ce qui concerne les mesures de lutte contre l'insalubrité, le projet de loi prévoit une habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances. Loin d'estimer que le Parlement se verrait dessaisi de ses prérogatives, votre rapporteur approuve pleinement cette proposition, tant il est nécessaire d'agir vite pour résoudre l'épineux problème de l'habitat insalubre. Si, en la matière, le droit existant se caractérise par sa complexité et son instabilité, cette habilitation devrait permettre au Gouvernement d'agir, et ce, dans un cadre clairement délimité : les informations fort détaillées fournies à votre rapporteur quant au contenu probable de ces ordonnances sont retracées dans le présent rapport.

Quant aux modifications apportées par le Sénat au projet de loi initial, votre rapporteur s'en félicite. Elles concernent notamment :

– l'obligation pour les commissions d'attribution des logements locatifs sociaux de respecter un objectif de mixité sociale dans le cadre des attributions nominatives qu'elles décident ;

– le droit au relogement, dans le cadre du dispositif de location-accession, des locataires-accédants ayant résilié leur contrat de location accession ;

– une exonération d'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale ;

– l'intégration, dans le « reste à vivre » des ménages en situation de surendettement, des dépenses de logement, de nourriture et de scolarité.

Votre rapporteur, s'associant à votre Président, s'est cependant étonné que le projet de loi ne contienne aucune disposition de nature à favoriser l'accession sociale à la propriété, et notamment de rendre plus lisible le dispositif, au demeurant fort utile, du prêt à taux zéro, qui permet aux ménages modestes de bénéficier auprès des établissements de crédits d'une avance remboursable ne portant pas intérêt pour l'acquisition ou la construction d'un logement. Votre rapporteur vous propose également d'étendre le dispositif de la dation, actuellement en vigueur pour le don d'œuvres d'art notamment, aux immeubles confiés à des bailleurs sociaux, et de faire figurer les crédits de programmation en faveur du prêt social de location accession dans le présent projet de loi.

TITRE II

DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le titre II du présent projet de loi est consacré au logement ainsi qu'à l'urbanisme. Second volet du plan de cohésion sociale, il constitue un triptyque, articulé autour des trois thèmes suivants :

- le logement et l'hébergement temporaire ;
- l'offre locative sociale et l'urbanisme ;
- le parc locatif privé.

Comportant des dispositions de programmation en faveur de la construction de logements sociaux, ainsi que de l'ANAH, les efforts financiers prévus ont été retracés dans le PLF 2005, actuellement en discussion devant les deux assemblées. Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, les crédits affectés à la production et à l'amélioration du logement locatif social ainsi que ceux affectés à l'amélioration du parc privé sont en nette augmentation. Les dotations des chapitres 65-48/10 et 65-48/90 sont respectivement les suivantes :

En millions d'euros :	2005	Evolution 2004/2005	2005	Evolution 2004/2005
	AP		CP	
65-48/1 Logement locatif social	442	+ 22 %	465	+ 61 %
65-48/90 ANAH	462	+ 18 %	395	+ 5 %

CHAPITRE I^{ER}

PLAN POUR L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE

Le premier chapitre du titre II du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale traite exclusivement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence, ainsi que du logement temporaire.

Composé de deux articles, l'article 39 et l'article 40, il prévoit des dispositions de programmation en faveur de l'hébergement et du logement temporaire d'une part, et l'établissement d'une nouvelle catégorie de public prioritaire pour l'accès au parc locatif social, d'autre part.

Avant l'article 39

M. Jean-Yves Le Bouillonec a indiqué qu'il s'abstiendrait, au nom du groupe socialiste, de se prononcer sur les amendements qu'il n'avait pas signés, faute d'avoir eu le temps d'en prendre connaissance.

Puis, conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec, tendant à rendre le droit au logement opposable en rendant l'Etat responsable de sa mise en œuvre devant la juridiction administrative à compter du 1^{er} janvier 2009.

Ensuite, conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec, tendant à obliger le Gouvernement à présenter, le 1^{er} janvier 2009 au plus tard, un projet de loi visant à rendre le droit au logement opposable.

Article 39

Dispositions de programmation en vue du développement des capacités d'hébergement et de logement temporaire

<p>L'objet du présent article est de définir un programme de créations de places d'hébergement d'urgence et de logement temporaire pour la période de 2005 à 2009. Cet article prévoit d'allouer 4,045 milliards d'euros, non seulement au maintien des capacités actuelles, mais également à la création de 9 800 places supplémentaires, et ce, afin de disposer d'une capacité de 100 000 places sur l'ensemble du territoire en 2009.</p>

I.— L'INSUFFISANCE DES DISPOSITIFS EXISTANTS

A.— DES BESOINS ACCRUS

1. Un nombre important de demandeurs d'asile

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, en 2003, 85 000 personnes ont déposé une demande d'asile sur notre territoire, dont 54 000 constituent des demandes d'asile conventionnel, et 31 000, des demandes d'asile territorial.

2. Les sans domicile, une catégorie de population difficile à recenser

L'enquête effectuée par l'INSEE auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits du 15 janvier au 15 février 2001 a permis d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine. Les 86 000 personnes comptent 63 500 privés de domicile et les

16 000 enfants les accompagnant ainsi que les 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil ou d'hébergement provisoires.

B.— L'HEBERGEMENT D'URGENCE ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE TENTENT DE PALLIER LE PROBLEME DES SANS ABRI

Les capacités d'hébergement d'urgence et de logement temporaire s'élèvent actuellement à environ 90 098 places. Selon une enquête auprès des DDASS, en date du 15 septembre 2004, l'état des capacités disponible est le suivant :

Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	30 332
Centres d'hébergement d'urgence	11 919
Places d'hôtels	6 953
Maisons relais	1 899
Résidences sociales, foyers, ...	3 300
Demandeurs d'asile	
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile	15 440
Centres provisoires d'hébergement	1 028
Accueil d'urgence des demandeurs d'asile	1 200
Centres d'hébergement d'urgence	7 914
Chambres d'hôtels	10 113

Chacune de ces structures d'hébergement et de logement obéit à un régime juridique et financier particulier, décrit ci-dessous.

1. Des dispositifs préalables de régulation et d'orientation

Des services et structures ⁽¹⁾ ont été mis en place pour faciliter la mobilisation des dispositifs d'hébergement d'urgence et orienter les personnes vers l'offre disponible :

– le 115, numéro d'appel téléphonique d'urgence : il s'agit d'une permanence d'accueil qui oriente la personne 24 heures sur 24, en fonction de ses besoins ;

– le SAMU social, « service d'aide médicale urgente », organisé dans certaines villes : une équipe circule jour et nuit, afin de répondre aux urgences, en offrant des repas chauds, les premiers soins, et le transport vers des lieux d'hébergement ou les hôpitaux.

(1) Source : Dossier Hébergement temporaire et logement d'urgence, Ministère du logement, mars 2004, <http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/>.

2. L'hébergement : une solution immédiate à des demandes urgentes

Il existe deux types d'hébergement : l'hébergement d'urgence et l'hébergement d'insertion.

a) L'hébergement d'urgence

Cette première forme d'hébergement se caractérise par un accueil inconditionnel des personnes. L'offre se limite au gîte et au couvert. Son financement est assuré par le ministère des affaires sociales, et éventuellement, par les collectivités locales :

– Les **centres d'hébergement d'urgence (CHU)** : ils accueillent, pour une durée d'une nuit à quelques mois, les personnes ou familles sans abri. Des associations ou des collectivités territoriales, par l'intermédiaire d'un centre communal d'action sociale, assurent la gestion de ces structures. Le financement du fonctionnement des CHU est assuré par le ministère chargé des affaires sociales ;

– Le financement de **nuits d'hôtel** : à défaut de places dans les structures d'hébergement, et parfois, afin d'éviter l'éclatement de familles avec enfants, qui ne peuvent être accueillies en urgence, la direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) dispose d'un budget spécifique pour financer des nuits d'hôtel ;

– Les **places d'hiver** : il s'agit d'un volant de places ouvertes de façon saisonnière, du 1^{er} novembre au 31 mars, en augmentant le nombre de places d'hébergement d'urgence, et qui est mis en place chaque hiver, dans le cadre du plan hiver annuel pour les sans-abri, afin de faire face aux besoins accrus d'hébergement en cette saison. Ces places hiver comprennent elles-mêmes un socle de places ouvertes tout l'hiver (niveau 1), auxquelles s'ajoutent en cas de grand froid des places supplémentaires (niveau 2), et en cas de froid extrême la mobilisation de locaux tels que les gymnases, ou les hôpitaux, notamment.

En 2004, les CHU (et les DDASS dans le cadre du financement des nuitées d'hôtel) ont disposé d'un budget de 112, 8 millions d'euros. Ces centres ou ces places d'hôtel ne sont pas, pour la plupart, conventionnés à l'aide sociale. Juridiquement, au regard du code de l'aide sociale et de la famille, ils ne sont pas *stricto sensu*, des établissements sociaux, même s'ils en assurent une partie des missions. Ils sont financés sur des crédits d'intervention du budget de l'Etat, ainsi que par l'allocation de logement temporaire (ALT), auquel cas ils ne sont pas soumis au régime d'autorisation prévu par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, relative à l'action sociale et médico-sociale. Toutefois, depuis quelques années, afin d'assurer leur stabilité financière, certains centres d'hébergement d'urgence ont pu être transformés en centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

b) L'hébergement d'insertion

Il se caractérise par un accueil dans la durée et la sélectivité des publics accueillis autour d'un projet d'insertion. Il offre la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social, afin d'aider la personne à se réinsérer :

– Les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** : Ils proposent une prise en charge individualisée et globale de toute personne ou famille en détresse, sous condition de l'établissement préalable d'un « projet d'insertion ». Cette offre concerne plus de 33 000 places. L'accompagnement social est assuré par une équipe pluridisciplinaire. En effet, les CHRS exercent des missions variées, qui ne sont pas nécessairement cumulatives, d'accueil, d'hébergement, de soutien et d'accompagnement social, de veille sociale, d'adaptation à la vie active et d'insertion par l'activité professionnelle. A cet égard, on parle plus spécifiquement d'hébergement d'insertion lorsque les personnes peuvent être accueillies pendant une période suffisamment longue et bénéficier d'un accompagnement social soutenu. Ces missions relèvent de la compétence de l'Etat aux termes de l'article L 121-7 du code de l'action sociale et des familles. Les dernières statistiques exhaustives faisaient état de 26 000 personnes dont 6 500 enfants, accueillies dans les CHRS au 1er janvier 1998, soit un taux d'occupation de 96 %. En 1999, les 530 CHRS (à l'exclusion de l'accueil de jour et de l'accueil-orientation) ont accueilli au total 103 000 personnes ;

– Les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** : ils accueillent les personnes pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile par l'office français d'accueil pour les réfugiés (OFPRA). Ils disposent d'environ 11 000 ⁽¹⁾ places. Cependant, il convient d'ajouter à cela les places offertes aux demandeurs d'asile dans les CHU déconcentrés, ainsi que les places d'hôtel. Au total, le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile comprend environ 30 000 places.

Aux termes des articles L 312-1 et L 345-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), les CHRS appartiennent à la nomenclature des établissements sociaux et médico-sociaux. Ils sont donc soumis à autorisation. Pour la tarification, ils obéissent aux règles budgétaires, financières et comptables définies par le décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003. Enfin, les modalités d'admission, de participation et de rémunération éventuelle des bénéficiaires sont régies par le décret du 3 juillet 2001. Quant aux CADA, ils constituent également des CHRS, en vertu de l'article 5 du décret du 3 juillet 2001.

3. Le logement temporaire : une garantie pour la personne logée

Il permet de bénéficier d'un véritable statut d'occupation. La personne est titulaire d'un bail ou d'un titre d'occupation, et bénéficie d'une garantie de maintien dans les lieux :

(1) Selon le dossier du ministère du logement précité.

– Les **résidences sociales** : il s’agit de structures d’hébergement collectif de type logement-foyer. La durée d’occupation ne doit pas excéder deux ans. Ces structures sont adaptées, notamment, aux personnes ou familles expulsées de leur logement, et qui sont sans solution de relogement. Les résidences sociales ont été créées par décrets du 23 décembre 1994 ⁽¹⁾ instaurant une nouvelle catégorie de logements-foyers. Elles peuvent bénéficier, en fonction du projet social prenant en compte les spécificités des publics, d’une aide au fonctionnement versée par la Direction générale de l’action sociale (DGAS) : l’aide à la gestion locative sociale (AGLS), instituée par la circulaire n° 2000-452 du 31 août 2000. En 2003, le montant global de l’AGLS versée s’élevait à 7 033 600 euros. En 2004, le montant s’élevait à 7 717 583 euros. Elles ont pour vocation d’accueillir des personnes isolées, très peu intégrées à la société, qui ont vécu pendant un certain temps dans la rue ou ont résidé à plusieurs reprises en CHRS ;

– Les **maisons relais** : elles représentent une variété des résidences sociales, bien que la durée d’hébergement puisse être supérieure à deux ans. Elles sont destinées à accueillir des personnes qui, compte tenu de leur isolement affectif, psychologique ou social, ne peuvent vivre en logement ordinaire. Ce sont de petites structures communautaires.

En effet, les maisons relais se sont substituées aux pensions de famille qui émanaient d’un programme expérimental initié en 1997. Celui-ci permettait à certaines résidences sociales d’accueillir sans limitation de durée un public très peu inséré mais ne nécessitant pas une prise en charge lourde.

En outre, elles constituent une forme de résidences sociales : à ce titre, elles relèvent de la réglementation du code de la construction et de l’habitation, notamment des articles R. 353 et suivants. Elles ne dépendent pas de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l’action sociale et médico-sociale, et ne nécessitent donc pas d’autorisation d’ouverture.

Les maisons relais se distinguent des résidences sociales tant quant à la nature du public accueilli qu’à celle du logement lui-même. En effet, les résidences sociales logent principalement des ménages à revenus modestes ayant des difficultés d’accès au logement ordinaire pour des raisons sociales et économiques, tandis que les maisons relais accueillent des personnes, le plus souvent isolées et très peu intégrées, dans de petites structures de 15 à 20 places en moyenne. Enfin, les résidences sociales constituent une forme de logement temporaire tandis que les maisons relais proposent un logement durable. Au total, à la fin de l’année 2004, il y aura 1 899 places en maisons relais.

(1) Il s’agit des décrets n° 94-1128, n° 94-1129 et n° 94-1130.

II.— LE PROJET DE LOI FIXE L'OBJECTIF D'UNE OFFRE D'HEBERGEMENT DE 100 000 PLACES

Le tableau suivant, qui figure à l'article 39 du projet de loi, retrace la programmation prévue en vue d'atteindre l'objectif de 100 000 places.

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

Selon les informations fournies à votre rapporteur, il s'agit moins de gonfler indéfiniment les capacités disponibles d'hébergement que d'en améliorer la fluidité. Par conséquent, le programme est étalé sur trois ans, afin de ménager une transition.

A.— 9 800 PLACES SUPPLEMENTAIRES, VENTILEES ENTRE LES CATEGORIES DE STRUCTURES D'URGENCE

Outre les 90 000 places existantes, l'article 39 du projet de loi prévoit la création, entre 2005 et 2009 de 9 800 places supplémentaires, réparties de la façon suivante :

- 4 000 places en maisons relais ;
- 4 000 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile ;
- 1 800 places en CHR.S.

B.— DES CREATIONS ECHELONNEES DANS LE TEMPS

Il n'est pas prévu de créer de nouvelles places en accueil d'urgence, les crédits consacrés à ces structures se maintenant, sur l'ensemble de la période, à 164 millions d'euros.

Votre rapporteur note également que l'augmentation des crédits s'étale sur 2005, 2006 et 2007.

1. Les places en maisons relais

Il est prévu de créer 1000 places en 2005, grâce à un budget de 13 millions d'euros, puis 1500 en 2006, grâce à une augmentation du budget de 6 millions d'euros et 1500 en 2007, avec une nouvelle augmentation de 6 millions d'euros de

crédits. Est également prévue une majoration de l'aide accordée par l'Etat pour chaque place (de 8 à 12 euros).

2. Les places en CADA

Il est prévu de créer 4000 places en CADA, à raison de 2000 en 2005, et de 1000 places, chacune des deux années suivantes, grâce à huit millions d'euros de crédits supplémentaires en 2006 puis en 2007.

Cette programmation financière concerne uniquement des dépenses de fonctionnement. Sur les 4 000 places de CADA supplémentaires prévues au plan, 2000 places seront des créations nettes et 2 000 résulteront de la transformation de places d'urgence. Il est prévu que les transformations concernent principalement une partie des places d'urgence mises à disposition depuis 2000 par la SONACATRA et depuis 2002 par l'AFTAM. Ces places d'urgence ne répondent pas exactement à leur objectif qui est de faire face à une situation exceptionnelle puisqu'elles compensent en année pleine la pénurie de places de CADA. Ces transformations permettront donc de consolider ces places et d'améliorer les prestations d'accompagnement offertes aux demandeurs d'asile.

Ainsi, s'agissant de l'accueil des demandeurs d'asile, la programmation de places supplémentaires ne concerne que les places en CADA car il semble qu'au regard des obligations découlant des engagements internationaux de la France, ce dispositif offre les meilleures garanties pour assurer la protection et l'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs procédures. La nouvelle législation ainsi que les moyens supplémentaires obtenus par l'OFPRA, allant de pair avec l'augmentation significative du nombre des places en CADA depuis 2002, devraient favoriser un raccourcissement des délais de traitement des dossiers et permettre à terme, à la majorité des demandeurs d'asile qui demandent un hébergement, de bénéficier d'une place en CADA. A l'inverse, les dispositifs d'urgence devraient être avant tout destinés à une mise à l'abri temporaire et exceptionnelle des personnes.

3. Les places en CHRS

Il est prévu de créer 1800 places en CHRS, à raison de 800 en 2005, puis de 500 chacune des deux années suivantes.

Enfin, selon les informations fournies à votre rapporteur, l'Union sociale pour l'Habitat (USH) négocie actuellement un accord avec l'Etat : cette convention prévoit notamment qu'une négociation entre l'USH et la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) viendra en appui des objectifs de production de l'offre prévus par le présent article, ainsi que des conditions d'accueil en HLM des personnes sortant de CHRS, de maisons relais ou de CADA. Les organismes pourront éventuellement construire des CADA pour le compte de l'Etat.

III.— L'EXCLUSION PAR LE SENAT DES MAISONS RELAIS DU CHAMP DE L'ARTICLE 39

Le Sénat, avec l'avis favorable du gouvernement, a exclu par amendement les maisons relais du plan pour l'hébergement d'urgence et le logement temporaire, afin de mettre en cohérence le contenu de l'article 39, relatif à l'hébergement d'urgence, avec son intitulé.

En effet, selon l'auteur de l'amendement, les maisons relais ne relèvent pas de l'hébergement d'urgence. Il s'agit d'une forme durable d'accompagnement pour des personnes particulièrement fragiles.

En conséquence, les crédits affectés à celles-ci sont programmés à l'article 39 bis nouveau, introduit par le Sénat.

Quant aux crédits programmés à l'article 39 au titre de l'hébergement d'urgence et du logement temporaire, ils s'élèvent, soustraction faite des 107 millions d'euros affectés aux maisons relais, à 3 938 millions d'euros pour la période 2005-2009, et non plus à 4 045 millions d'euros, comme le prévoyait le texte initial. Le tableau retraçant les crédits programmés prend la forme suivante :

Montant des crédits (M euros valeur 2004)	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places d'hiver	164	164	164	164	164
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	461	467	473	473	473
Centres d'accueil des demandeurs d'asile	143	151	159	159	159
TOTAL	768	782	796	796	796

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

CHAPITRE I BIS [NOUVEAU]

PLAN POUR L'HABITAT ADAPTE

La création par le Sénat d'un chapitre I bis nouveau est la conséquence de l'exclusion des maisons relais du champ du chapitre I du présent titre du projet de loi, et de leur isolement dans un chapitre relatif à l'habitat adapté.

Ce chapitre nouveau a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, le rapporteur de la Commission des affaires sociales s'en étant remis à la Sagesse du Sénat.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cette division et de cet intitulé nouveaux *sans modification*.

Article 39 bis (nouveau)

Dispositions de programmation en vue du développement des capacités des maisons relais

L'objet de l'article 39 bis nouveau est d'isoler les dispositions initialement prévues par le projet de loi au profit des maisons relais, dans un article et un chapitre indépendants des précédents. En effet, les maisons relais constituent des formes durables, et non temporaires d'hébergement.

L'article 39 bis reprend les dispositions de programmations initialement prévues pour les maisons relais à l'article 39 du projet de loi initial. Il dispose que pour financer la création de 4 000 places en maisons relais, à raison de 1000 en 2005 et 1500 chacune des deux années suivantes, les crédits ouverts dans les lois de finances des années 2005 à 2009 sont fixés à 107 millions d'euros à raison de 13 millions en 2005, 19 millions en 2006 et 25 millions d'euros par an en 2007, 2008 et 2009.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 39 ter (nouveau)

(Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation)

Cadre d'exercice des missions de la commission d'attribution

L'objet du présent article est de mentionner à l'article du code de la construction et de l'habitation relatif à la commission d'attribution des logements locatifs sociaux, l'obligation, pour cette commission, d'exercer sa mission dans le respect de l'objectif de mixité sociale et de l'accueil des publics prioritaires.

I.— L'OBJET DE LA COMMISSION D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

La commission d'attribution des logements locatifs sociaux, régie par l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, est créée dans chaque organisme HLM. Une commission peut également être créée à la demande d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement ou d'une commune, lorsqu'un organisme dispose de plus de 2 000 logements sociaux sur leur territoire.

La commission étudie les dossiers de candidature déposés pour les logements locatifs vacants dans le parc de l'organisme et pourvus préalablement d'un numéro d'enregistrement départemental unique.

Tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié et motivé par écrit au demandeur.

La commission d'attribution des logements locatifs sociaux est donc bien l'instrument essentiel du peuplement du parc social. Or, si elle est censée, en droit, agir dans le cadre des lignes directrices fixées par les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisée (PDALPD) et les conférences intercommunales du logement, tel est loin d'être le cas dans la majorité des commissions.

II.— UNE OBLIGATION DE RESPECT DES OBJECTIFS DE MIXITE SOCIALE

A.— UN EQUILIBRE COMPLEXE A DEFINIR

La commission des affaires sociales du Sénat, auteur de l'amendement créant l'article 39 bis nouveau, a souhaité rappeler que la commission d'attribution qui a pour rôle, au quotidien, de déterminer l'ordre prioritaire d'attribution des logements doit, tout en respectant un équilibre au sein de chaque quartier, de chaque territoire d'habitat, favoriser l'attribution de ces logements au public prioritaire.

En effet, l'attribution des logements sociaux doit s'effectuer dans le respect de la mixité sociale, en lien avec le programme local de l'habitat. Il s'agit dans la pratique de trouver un équilibre toujours précaire entre mixité sociale et attribution des logements au public les plus défavorisés.

B.— UNE MODIFICATION ADOPTEE A L'UNANIMITE

Par conséquent, l'article 39 bis, adopté à l'unanimité par le Sénat, après avoir recueilli un avis favorable du Gouvernement, prévoit l'ajout, après le premier alinéa de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, d'un alinéa disposant que la commission d'attribution exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des objectifs fixés à l'article

L. 441 et des priorités définies à l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Après l'article 39 ter

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant à élargir la saisine de la commission de médiation aux associations agréées d'insertion des personnes défavorisées lorsqu'aucun logement n'a été attribué au-delà du délai fixé conformément aux dispositions de l'article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

Article 39 quater (nouveau)

(Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation)

Composition des commissions d'attribution

Cet article a pour objet de compléter la composition des commissions d'attribution de logements sociaux pour y faire intervenir un représentant des associations d'insertion.

I.— LA REPRESENTATION DES ASSOCIATIONS D'INSERTION DANS LES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION

Aux termes de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, la commission d'attribution des logements locatifs sociaux comprend six membres, qui élisent en leur sein un président.

Parmi eux, outre les représentants de l'organisme HLM et des locataires, est présent le maire de la commune où sont attribués les logements. Depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des votes.

En outre, peuvent assister aux réunions de la commission à titre consultatif : le représentant de l'Etat dans le département, les maires d'arrondissements de Paris, Lyon et Marseille et le président de l'EPCI compétent en matière de PLH.

L'article 39 quater, introduit par le Sénat sur proposition de la Commission des affaires sociales, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit d'ajouter à cette liste un représentant choisi par les associations d'insertion et de logement des personnes défavorisées, agréées par le préfet, qui agissent sur le territoire de la commune, afin de conseiller la commission sur les dossiers les plus urgents.

Il insère, après le deuxième alinéa de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, un alinéa prévoyant que la commission comprend un représentant désigné par les associations, agréées par le représentant de l'Etat dans le département, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, à l'exception de tout opérateur, et qui mènent des actions sur le territoire de la commune où sont implantés les logements attribués.

Loin d'obérer les prérogatives du maire en matière d'attribution des logements, il s'agit, selon le rapporteur de la Commission des affaires sociales du Sénat, d'informer le maire, par le biais d'une représentation des associations qui gèrent les publics exclus du logement, au sujet des populations les plus en difficultés et de l'aider à hiérarchiser les priorités d'attribution des logements.

Selon le Gouvernement, il est important de préciser que la commission ne peut comprendre de représentant des opérateurs œuvrant dans le logement social, afin d'éviter qu'ils ne soient à la fois juges et parties.

Ce représentant dispose d'une voix consultative dans le cadre des décisions d'attribution de la commission. En effet, selon le rapporteur de la Commission des affaires sociales du Sénat, s'il est nécessaire que la collectivité, représentée par le maire et l'organisme bailleur, responsables au premier chef, dispose d'une voix délibérative, dans la mesure où elle est responsable au premier chef de ces attributions, ce n'est pas le cas, en revanche, des associations dont le rôle est d'informer la commission d'attribution des situations sociales des populations avec lesquelles elles sont en contact au quotidien.

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant à donner aux associations d'insertion et de logement des personnes défavorisées une voix délibérative, et non seulement consultative, au sein des commissions d'attribution de logements locatifs sociaux. Ensuite, suivant l'avis du rapporteur, la Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 40

Accès prioritaire des personnes accueillies dans des structures d'hébergement temporaire aux logements du parc social

Cet article a pour objet d'accorder un accès prioritaire pour bénéficier d'un logement locatif social, aux personnes accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence ou de logement temporaire⁽¹⁾, notamment en résidence sociale et en CHRS.

(1) Ces dispositifs sont définis plus haut.

I.— LA SITUATION ACTUELLE

A.— DES ETABLISSEMENTS D'HEBERGEMENT TEMPORAIRE SATURES

1. Des établissements saturés

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le dispositif d'hébergement temporaire est saturé à près de 100 % comme l'attestent les files d'attente et les demandes de création de places émanant des différents établissements. Le recours très régulier et important aux nuitées d'hôtel qui ne devraient être qu'une variable d'ajustement en témoigne également. Pour les CHRS, le taux d'occupation affiché dans le tableau de bord 2001 (dernière donnée quantifiée disponible) était de 96 %, ce qui correspond à une situation de saturation dans la mesure où il y a des variations « frictionnelles » de l'ordre 4 % du nombre de places disponibles.

Il s'agit d'une mesure qui complète le dispositif prévu à l'article 39, ce dernier tendant à accroître le nombre de places offertes par ces structures.

2. Un public-cible

L'audit national du dispositif d'accueil et d'hébergement réalisé en 2003, a fait ressortir que 25 à 30 % des publics accueillis en CHRS sont susceptibles d'accéder à un logement autonome appartenant au parc social, ce qui représente environ 8 à 10 000 personnes accueillies et autant de places.

Les dossiers de demande d'accès à un logement de ce type étant très nombreux, il s'agit ainsi de créer une nouvelle catégorie prioritaire en vue de l'examen accéléré de leurs demandes. Un indicateur prévu dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances permettra de suivre l'évolution des personnes sortant du réseau des CHRS pour s'installer dans le logement.

B.— UN DESEQUILIBRE QUANTITATIF ENTRE OFFRE ET DEMANDE DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL

1. Une offre non négligeable

Au 1^{er} janvier 2003, ce parc comprenait 4 217 547 logements dont 4 113 540 en métropole, en hausse de 0,9 % par rapport à janvier 2002. La moitié de ces logements sont possédés par des organismes publics (offices publics d'aménagement et de construction ou offices publics HLM), 42 % par des sociétés anonymes, 8 % par des SEM et 1 % par d'autres types d'organismes. Au cours des 6 dernières années, du 31 décembre 1996 au 31 décembre 2002, le parc social s'est accru de 43 610 logements par an en moyenne en France métropolitaine.

Le nombre total de logements mis en location en 2002 sur l'ensemble de la France est plus élevé que celui de l'année 2001, le nombre de logements neufs

restant identique : 47 464 logements mis en location en 2002 dont 32 548 logements neufs, contre 44 905 en 2001 dont 32 094 logements neufs. La mise en service de logements neufs reste plus faible qu'en 2000 où leur nombre s'élevait à 39 579. La production la plus importante est le fait des entreprises sociales pour l'habitat. En effet, bien que ces sociétés ne gèrent que 40 % de l'ensemble des logements (contre 50 % pour les offices publics d'aménagement et de constructions, ou OPAC, et les offices publics d'HLM), elles assurent plus de la moitié (55 %) des nouvelles mises en location (contre 36 % pour les offices publics).

2. La diminution du taux de rotation dans le parc locatif social

La rotation dans le parc HLM est mesurée par le taux de mobilité sur le parc en service depuis au moins un an. Ce taux a augmenté régulièrement de 1994 à 1999 de 10,6 % jusqu'à 12,4 %, puis a diminué sensiblement depuis. Il s'est établi à 10,8 % en 2002.

Le nombre de logements attribués en 2002 peut ainsi être estimé à 484 000 (469 000 en 2001) dont 440 000 logements libérés suite à des déménagements (428 000 en 2001), et 44 000 dans des logements nouvellement mis en location (42 000 en 2001).

De 1996 à 2002, ce sont 458 000 logements par an en moyenne qui ont été attribués dans le parc existant et 48 000 dans les logements nouvellement mis en location, soit 506 000 logements par an au total.

3. Une demande croissante

Le nombre de demandeurs s'élève à 1 284 929. Parmi eux, environ 454 961 sont déjà logés dans le parc social, 50 % sont âgés de moins de 35 ans, 36 % sont des personnes seules et 3 % ont déposé des demandes pour des familles de 6 personnes.

II.— PALLIER LA SURCHARGE DES STRUCTURES D'HEBERGEMENT TEMPORAIRE

En l'état actuel du droit, les conditions d'attribution des logements locatifs sociaux sont définies à la section I du chapitre I du titre IV du livre IV de la partie législative du code de la construction et de l'habitation. Le titre IV précité est relatif aux rapports entre les organismes HLM et les bénéficiaires de logements sociaux.

A.— L'ARTICLE L. 441 DEFINIT LES PRINCIPES GENERAUX D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

L'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 dispose en effet que l'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande

constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. L'Etat se voit confier une mission de garant du respect des règles d'attribution de ces logements.

B.— TROIS TYPES DE CRITERES D'ATTRIBUTION

Ces trois types de critères sont les suivants :

- des critères d'admission, dont le respect conditionne l'examen de la demande ;
- des critères de priorité, permettant un examen prioritaire de certaines demandes, sans pour autant que la demande soit automatiquement satisfaite ;
- des critères d'attribution.

C.— LE ROLE DE LA COMMISSION D'ATTRIBUTION

C'est la commission d'attribution des logements locatifs sociaux, créée dans chaque organisme HLM, qui prend les décisions d'attribution d'un logement social. Cette commission est composée de représentants de la Direction départementale de l'équipement, de la Préfecture, de la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale, de représentants du Conseil général, des organismes sociaux HLM et d'associations qui s'occupent de la gestion des logements d'extrême urgence. Elle se réunit une fois par mois.

D.— L'ARTICLE L. 441-1 DEFINIT DES CRITERES DE PRIORITE D'ATTRIBUTION

Cet article, tel qu'en vigueur actuellement ⁽¹⁾, prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'attribution dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes.

Ce décret doit tenir compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs

Surtout, ce décret fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes en situation de handicap ou de

(1) *En effet, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a modifié cet article, et prévoyant notamment que le représentant de l'Etat dans le département peut, par convention, déléguer au maire, ou avec l'accord du maire, au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie, sur le territoire de la commune ou de l'établissement. Cette modification n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2005.*

familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence.

Il fixe également les conditions dans lesquelles le maire de la commune d'implantation des logements est consulté sur les principes régissant ces attributions et sur le résultat de leur application. Il détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'Etat dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Ainsi, le préfet dispose-t-il d'un droit de réservation sur un maximum de 30 % des logements d'un organisme HLM, dont il pourra, à partir du 1^{er} janvier 2005, déléguer tout ou partie au maire ou à un EPCI compétent en matière d'habitat.

III.— LA CREATION D'UNE NOUVELLE CATEGORIE DE PUBLIC PRIORITAIRE

L'article 40 du présent projet de loi tend à compléter la liste des critères de priorité, afin d'inclure parmi ceux-ci les personnes résidant dans les hébergements d'urgence et les logements temporaires mentionnés à l'article 39 du projet de loi.

Parmi ces personnes, seuls les résidents stables sont concernés par cette proposition de modification, dans la mesure où, en vertu de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, les organismes HLM attribuent les logements locatifs sociaux aux personnes physiques de nationalité française, ainsi qu'à celles étant admises à séjourner de façon régulière sur le territoire national. Ainsi, l'une des conditions d'accès au logement social est de posséder un titre de séjour de plus de trois mois. Sont par conséquent exclus les demandeurs d'asile non titulaires du statut de réfugié.

La modification des critères d'attribution prioritaire de logements sociaux au profit des personnes hébergées dans des logements temporaires aurait pour conséquence la prise en compte par la commission d'attribution de la situation particulière dans laquelle se trouvent ces personnes, et du caractère prioritaire de leur demande. En outre, dans le cadre de contingent préfectoral, le préfet, et les personnes auxquelles il peut déléguer par convention ce contingent, devra tenir compte de ce critère prioritaire.

IV.— L'ADOPTION DE CET ARTICLE PAR LE SENAT

A.— LA POSITION DEFAVORABLE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DU SENAT

Tout en se disant favorable à une meilleure intégration dans le parc social des personnes accueillies dans les centres d'hébergement temporaire, la

Commission des affaires sociales du Sénat a considéré que « l’allongement de la liste des priorités ne résout pas le problème de la pénurie de logements sociaux ».

Elle a par conséquent proposé la suppression de cet article.

**B.— UNE POSITION CONTRAIRE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES,
SAISIE POUR AVIS**

Contrairement à la Commission des affaires sociales, la Commission des affaires économiques du Sénat s’est prononcée en faveur de l’adoption de cet article, estimant « qu’il est de nature à permettre de dégager des capacités d’accueil dans les centres d’hébergement et de logements temporaires au bénéfice des personnes les plus démunies ».

C.— LA DECISION DU SENAT

Le Sénat a adopté l’article 40 sans modification.

Suivant son rapporteur, la Commission a donné *un avis favorable* à l’adoption de cet article *sans modification*.

CHAPITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES AU PARC SOCIAL LOCATIF

Avant l'article 41

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant à ne pas comptabiliser comme logements sociaux les logements financés par des prêts locatifs sociaux dans le cadre du dispositif prévu par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article qui impose aux communes des agglomérations d'avoir 20 % de logements sociaux.

Ensuite, conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant à doubler le montant du prélèvement opéré par logement manquant sur les communes soumises à l'obligation de réaliser 20 % de logements locatifs sociaux qui ne respectent pas cette obligation.

Article 41

Dispositions de programmation en faveur de la construction de logements locatifs sociaux

<p>L'objet du présent article est de définir un programme de réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux, étalée sur une période de cinq ans, de 2005 à 2009, ainsi que la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce programme.</p>

**Prêts locatifs à usage social (PLUS), prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), et prêts locatifs sociaux (PLS)
(taux de subvention et plafonds de ressources et loyers)**

Catégories d'opérations	Taux de subvention Opérations de construction neuve (2° du R331-15 du CCH)	Taux de subvention Opérations d'acquisition amélioration (3° du R331-15 du CCH)	Montant moyen de subvention par logement hors surcharge foncière	Plafonds de ressources	Plafonds de loyers (en € par m ² de surface utile et par mois)	Caractéristiques des prêts
PLUS	5 % (dérogation préfet : 6,5 %)	10 % (dérogation préfet : 11,5 %)	Neuf : 5 704 € Acquisition : 7 183 €	30 % de ménages avec revenu inférieur à 100 % des plafonds de ressources 10 % des ménages avec revenu inférieur à 120 % des plafonds de ressources 60 % des ménages avec revenu inférieur à 100 % des plafonds de ressources permettant l'accès aux logements sociaux ⁽¹⁾	Loyer PLUS Zone I : 5,18 Zone I bis : 5,50 Zone II : 4,54 Zone III : 4,22	3,45 % durée : 35 ans (50 ans pour le foncier) convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement pour toute la durée du prêt
PLAI	20 %	20% (dérogation préfet : 25 %)	Neuf : 13 288 € Acquisition : 15 217 €	Ménages dont revenu < 60% des plafonds de ressources ⁽²⁾	L inférieur ou égal à 80 % du loyer PLUS Zone I : 4,60 Zone I bis : 4,90 Zone II : 4,03 Zone III : 3,74	2,95 % durée : 35 ans (50 ans pour le foncier) convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement pour toute la durée du prêt
PLS	Sans objet	Sans objet		Revenu < ou = 130 % du plafond ⁽²⁾	Loyer inférieur ou égal à 150 % du loyer PLUS hors marges locales Zone I : 7,77 Zone I bis : 8,25 Zone II : 6,81 Zone III : 6,33	3,60 à 4,15 % selon les établissements et le type de garantie durée : maximum 30 ans quotité de 50 % minimum au moins 10 % de fonds propres pas de prêt complémentaire convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement 15 ans minimum

⁽¹⁾ Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N2) : – PLUS : Paris : 37 546 €, reste de l'Ile-de-France : 34 542 € En autres régions : 27 055 €

⁽²⁾ Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N2) : – PLAI : Paris : 20 651 €, reste de l'Ile-de-France : 18 998 € En autres régions : 14 962 €

⁽³⁾ Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N2) : – PLS : Paris : 48 810 €, reste de l'Ile-de-France : 44 905 € En autres régions : 35 172 €

Source : Ministère en charge du logement et de la ville

I.— UNE PROGRAMMATION QUI COMPLETE LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE

Ainsi que le précise la première phrase de l'article 41, l'objectif de réalisation de 500 000 logements **s'ajoute** aux objectifs fixés par les articles 6 à 9 du chapitre 2 du titre Ier de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ce sont les articles 6 et 7 qui fixent des objectifs chiffrés pour le programme national de rénovation urbaine. Les articles 8 et 9 traitent de questions annexes.

Cet ajout et cette complémentarité semblent souhaitables, dans la mesure où le plan de cohésion sociale vise à augmenter la capacité globale de logements, et non à remplacer les logements démolis dans le cadre du PNRU.

A.— L'ARTICLE 6 : OBJECTIFS DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU)

L'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée fournit la liste des actions qui pourront être menées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine et lui fixe des objectifs chiffrés, qui concernent la construction, la modification ou la destruction de logements. Ce programme vise la réhabilitation des quartiers classés en zone sensible. Au titre de ce programme, l'article 6 prévoit, pour la période 2004-2008, une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux et en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 200 000 logements.

B.— L'ARTICLE 7 : CREDITS CONSACRES AU PNRU

L'article 7 de la loi précitée fixe le montant des engagements financiers de l'Etat dans le PNRU pour cinq ans et en précise l'affectation. Le premier alinéa de cet article prévoit notamment que l'Etat devra consacrer chaque année au moins 465 millions d'euros à la mise en œuvre du PNRU, le total de ces crédits devant atteindre au moins 2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008. En outre, les crédits engagés seront affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

S'agissant du bilan d'activité de l'ANRU établi à la fin du mois de septembre 2004, 49 projets de rénovation urbaine ont été examinés par le comité d'engagement de l'ANRU, tandis que plus de 250 projets sont en préparation. Ces projets concernent des interventions dans 68 quartiers dont 39 sont identifiés comme étant des quartiers d'intervention prioritaire. Ces 49 projets représentent

un montant total prévisionnel de 5,5 milliards d'euros de travaux dont 1,7 milliard sera subventionné par l'ANRU.

Les délibérations du comité d'engagement permettent d'établir le bilan suivant :

Projets de rénovation urbaine présentés en CE	49 projets
Construction de logements sociaux	20 800 logements
Démolition de logements sociaux	24 000 logements
Réhabilitation de logements sociaux	58 600 logements

II.— LA NECESSITE D'UN EFFORT ACCRU

A.— UNE DEMANDE DECONNECTEE DE L'OFFRE

La demande de logement social est très importante. En effet, la loi de lutte contre les exclusions a prévu la mise en place d'un système d'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux conduisant à délivrer à tout demandeur de logement un numéro d'enregistrement. Ce système d'enregistrement a amélioré la connaissance de la demande de logement social sur un plan à la fois quantitatif et qualitatif.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2003, 1 812 052 demandes ont été enregistrées.

En outre, les statistiques disponibles cumulant les 92 départements utilisant l'application du numéro unique ainsi que les départements de la région Pays de Loire, de la Corrèze, la Haute Savoie et Paris font apparaître que 82 % des demandes sont déposées soit directement auprès d'un organisme HLM soit auprès des services municipaux (8 %) ou des services de l'Etat (8 %). Au niveau national, 40 % des demandes ont plus d'un an.

B.— DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le tableau ci-dessous, qui figure dans le projet de loi, retrace la programmation sur cinq ans des crédits qui seront alloués à la construction de logements sociaux.

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

Ainsi le programme de cohésion sociale prévoit-il un accroissement sensible de l'effort annuel de construction de logements locatifs sociaux. Il prévoit en effet la réalisation de 500 000 logements sociaux sur cinq ans. Sur ce total, 90 000 logements seraient réalisés en 2005, 100 000 en 2006 puis en 2007, 105 000 en 2008 et le même nombre en 2009.

III.— LA DECLINAISON DU PROGRAMME PAR TYPE DE FINANCEMENT

Selon les informations fournies à votre rapport, l'apparition de crédits de paiement dans une loi de programmation est une innovation du présent projet de loi. Ces crédits visent notamment à résorber la dette que l'Etat a contractée à l'égard des organismes HLM.

En outre, ainsi que le précise l'exposé des motifs de l'article 41, des conventions conclues par l'Etat avec l'Union d'économie sociale du logement et avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) détermineront les modalités de contribution du « I % logement » et des organismes HLM à ce programme. S'agissant de la convention conclue entre l'Etat et l'USH, elle prévoit notamment les conditions de réussite du plan de cohésion sociale, dont certaines devraient être remplies avant la signature de la convention : il s'agit des conditions qui relèvent de décisions de l'Etat. Certaines d'entre elles font l'objet de « clauses de sauvegarde », notamment les dispositions relatives aux variations du livret A, aux modifications législatives ou réglementaires, ou encore à la remise en cause de l'engagement financier des différents partenaires.

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

A.— LE CONTEXTE FINANCIER DU PROGRAMME PROPOSE

Pour financer les loyers à bon marché du parc locatif social, l'Etat recourt à des mécanismes de prêts au logement social. En 2001, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un plan de relance de la production de logements locatifs sociaux. Dans ce cadre, des contrats locaux de relance ont été conclus en 2001 entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage sociaux qui se sont ainsi engagés à accroître leur production.

Ce plan de relance, prévu sur la période 2001-2003, s'est accompagné de deux mesures financières visant à améliorer l'équilibre financier des opérations, notamment lorsque celles-ci sont réalisées dans les zones où les marchés fonciers sont fortement tendus :

1) une possibilité de porter les taux maximum de subvention des PLUS, respectivement, de 5 à 8 % en neuf et de 8 à 15 % pour l'acquisition-amélioration dans l'ancien. Ces taux majorés pouvaient concerner le quart du volume de production de logements inscrit dans les contrats locaux de relance ;

2) L'intervention des fonds du 1 % logement, à hauteur de 152 millions d'euros par an, apportant en moyenne une subvention égale à 10 % du montant d'une opération.

Ce plan a permis de relancer effectivement la production de logements locatifs sociaux. Outre l'impact quantitatif sur la production, il convient de noter la souplesse apportée par les deux instruments financiers décrits ci-dessus dans le pilotage de la programmation : en se focalisant sur les opérations les plus difficiles, ils ont permis de mettre réellement en œuvre la priorité affichée à l'égard de la réalisation de logements locatifs sociaux dans les zones urbaines attractives. Ces contrats locaux de relance ont également permis d'impulser une dynamique forte pour la production d'une offre nouvelle de logements locatifs sociaux et de renouer un partenariat étroit entre les acteurs locaux (Etat, organismes d'HLM, 1 % logement et collectivités locales).

De nouveaux contrats locaux ont été signés en 2004 afin d'atteindre un objectif de production de 90 000 logements, en maintenant les instruments financiers incitatifs décrits ci-dessus et en renforçant l'intervention du 1 % qui passe à 180 millions d'euros.

B.— LES LOGEMENTS FINANCES PAR DES PRETS LOCATIFS A USAGE SOCIAL (PLUS) ET DES PRETS LOCATIFS AIDES D'INTEGRATION (PLAI)

Les différents prêts ⁽¹⁾, qui relèvent des articles L. 301-1, et R 331-1 à R 331-28 du code de la construction et de l'habitation, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

(1) Selon les informations fournies à votre rapporteur, on estime à 100 000 euros le coût moyen des logements financés grâce à un PLUS, un PLA-I ou un PLS. Cette estimation concerne les opérations financées en 2003 dans 50 départements.

PLUS, PLAI, PLS (taux de subvention et plafonds de ressources et loyers)

Catégories d'opérations	Taux de subvention Opérations de construction neuve (2° du R331-15 du CCH)	Taux de subvention Opérations d'acquisition amélioration (3° du R331-15 du CCH)	montant moyen de subvention par logement hors surcharge foncière	Plafonds de ressources	Plafonds de loyers (en € par m ² de surface utile et par mois)	Caractéristiques des prêts
PLUS	5 % (dérogation préfet : 6,5%)	10 % (dérogation préfet : 11,5 %)	Neuf : 5 704 € Acquisition : 7 183 €	30% de ménages avec R < 100% des plafonds de ressources 10 % des ménages avec R < 120% des plafonds de ressources	Loyer PLUS Zone I : 5,18 Zone I bis : 5,50 Zone II : 4,54 Zone III : 4,22	3,45 % durée : 35 ans (50 ans pour le foncier) convention ouvrant droit à APL pour toute la durée du prêt
Opérations expérimentales	8 %	15 %		60 % des ménages avec R < 100% des plafonds de ressources		
Opérations de construction-démolition (PLUS-CD)	12 %	12 %		permettant l'accès aux logements locatifs sociaux (1)		
PLA-I	20 %	20 % (dérogation préfet : 25 %)	Neuf : 13 288 € Acquisition : 15 217 €	Ménages dont R < 60% des plafonds de ressources (2)	L < ou = 80 % du loyer PLUS Zone I : 4,60 Zone I bis : 4,90 Zone II : 4,03 Zone III : 3,74	2,95 % durée : 35 ans (50 ans pour le foncier) convention ouvrant droit à APL pour toute la durée du prêt
PLS	Sans objet	Sans objet		R < ou = 130 % du plafond (3)	L < ou = à 150 % du loyer PLUS hors marges locales Zone I : 7,77 Zone I bis : 8,25 Zone II : 6,81 Zone III : 6,33	3,60 à 4,15 % selon les établissements et le type de garantie durée : maximum 30 ans quotité de 50 % minimum au moins 10 % de fonds propres pas de prêt complémentaire convention ouvrant droit à APL 15 ans minimum

(1) Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N-2) :

PLUS : Paris : 37 546 €, Reste de l'Île de France : 34 542 € Autres régions : 27 055 €

(2) Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N-2) :

PLA-I : Paris : 20 651 €, Reste de l'Île de France : 18 998 € Autres régions : 14 962 €

(3) Exemple d'un ménage avec 2 enfants (revenu imposable N-2) :

PLS : Paris : 48 810 €, Reste de l'Île de France : 44 905 € Autres régions : 35 172 €

1. Le dispositif des PLUS

Le prêt locatif à usage social est d'une durée de 15 à 35 ans et son taux est révisable : la révision s'effectue à chaque anniversaire en fonction de la variation éventuelle du taux du livret A.

Le PLUS est distribué exclusivement par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et destiné aux seuls organismes d'HLM et aux SEM, pour leurs opérations locatives sociales. Il a été étendu en 2001 aux opérations d'acquisition sans travaux. Il finance également la démolition et les travaux d'aménagement et de restructuration urbaine des opérations de construction-démolition dans le cadre d'un projet global de renouvellement urbain.

2. Le dispositif des PLAI

Ce prêt est destiné à pourvoir au logement des familles cumulant difficultés économiques et difficultés d'adaptation sociale. Il contribue à la lutte contre les exclusions et permet de réaliser une opération sociale adaptée soit en acquisition-amélioration, soit en construction neuve. L'accompagnement social est partie intégrante de ces projets. Il peut être octroyé à des organismes d'HLM, des SEM, des collectivités locales, des associations ou organismes agréés.

Le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) bénéficie d'un taux de subvention de 20 % en construction neuve qui peut être porté à 25 % par dérogation préfectorale en acquisition-amélioration. Il bénéficie également d'un taux d'intérêt abaissé à 2,95 % sur une durée maximale de 35 ans. Cette durée peut être portée à 50 ans pour la fraction concernant les acquisitions foncières en construction neuve et les acquisitions immobilières en acquisition-amélioration.

Pour bénéficier du PLA-I, une convention est signée avec l'Etat. Cette convention fixe :

- un loyer maximum par m² de surface utile dans la limite de 80 % du plafond prévu pour le logement social ordinaire ;
- l'attribution des logements à des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales à 60 % du plafond HLM fixé chaque année.

Enfin, le maître d'ouvrage bénéficie d'un taux de T.V.A. réduit de 20,6 % à 5,5 %

3. Les crédits programmés en faveur de ces deux dispositifs

Il est prévu de financer 310 000 logements sur l'ensemble de la période : 58 000 en 2005, c'est-à-dire environ 10 000 logements supplémentaires, par rapport au nombre de logements financés qui est prévu en 2004. 63 000 logements par an devraient être financés en 2006, 2007, 2008 et 2009.

C.— LES LOGEMENTS FINANCES PAR DES PRETS LOCATIFS SOCIAUX (PLS)

1. Un taux d'intérêt privilégié indexé sur celui du livret A

Les prêts locatifs sociaux (PLS) ont été créés en remplacement des PPLS-CFF (ex PLA-CFF). Le champ d'application des opérations éligibles au PLS est identique à celui du PLUS. Les personnes physiques comme les personnes morales peuvent réaliser des opérations financées en PLS, toutefois les PLS de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne peuvent être attribués qu'aux organismes d'HLM ou aux SEM.

Les plafonds de ressources des ménages à l'entrée dans les logements sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30 %. Les loyers sont limités à 150 % de ceux du PLUS.

L'octroi des prêts est subordonné à l'obtention d'une décision favorable de l'Etat et à la passation d'une convention ouvrant droit à l'APL. Les taux des prêts sont indexés sur le livret A et d'une durée maximale de 30 ans. Comme les PLUS, les opérations PLS bénéficient du taux de TVA à 5,5 % et sont exonérées pendant 15 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Les prêts locatifs sociaux (PLS) ont contribué pour une large part à la production de logements en 2002 et 2003. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et le secrétaire d'Etat au logement ont décidé le 9 juin 2004 de doubler l'enveloppe de prêts à distribuer en 2004. Une nouvelle enveloppe d'1 milliard d'euros a ainsi été mise à la disposition des bailleurs sociaux et des investisseurs privés pour permettre la construction de 10 000 logements supplémentaires. Dans le cadre de la procédure de refinancement de ces prêts sur la ressource du livret A gérée par la Caisse des dépôts et consignations, le gouvernement a procédé à une adjudication organisée le 28 juin dernier.

Les taux et les enveloppes issus de cette adjudication sont les suivants :

Etablissement distributeur	Enveloppe (en M€)	Taux pour les organismes HLM, SEM de logement social et emprunteurs bénéficiant d'une garantie de collectivité territoriale	Taux pour les autres emprunteurs
CDC	185	3,8 à 3,98 %*	---
Crédit Foncier de France	377	3,8 à 4,00 %	De 3,6 à 4,15 %
Dexia	234	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
CNCE	117	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Crédit Agricole	58	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Crédit Mutuel	29	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Total	1 000		

* selon les garanties obtenues, pour les seuls organismes HLM et SEM de logement social.

Les taux de ces prêts sont indexés sur le taux du livret A.

Cette nouvelle enveloppe de prêts répond ainsi à une forte demande des opérateurs publics et privés dans toutes les régions pour une offre nouvelle de logements à vocation sociale. Elle contribuera non seulement à détendre le marché locatif mais également à favoriser l'investissement et l'activité du secteur du bâtiment.

2. Une montée en charge progressive des crédits en faveur des PLS

L'article 41 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit une montée en charge progressive du nombre annuel de PLS, à raison de 22 000 en 2005, 27 000 en 2006 et 2007, et 32 000 en 2008 et 2009.

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant, d'une part, à distinguer la programmation des prêts locatifs à usage social de celle des prêts locatifs aidés d'intégration et, d'autre part, à augmenter le nombre de ces logements en réduisant le nombre de prêts locatifs sociaux.

Ensuite, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 45**) tendant à prévoir que 10 000 logements seront réalisés en prêt social de location accession chaque année de 2005 à 2009.

D.— LES LOGEMENTS CONSTRUITS PAR L'ASSOCIATION FONCIERE LOGEMENT

1. Le rôle de l'Association Foncière Logement

L'article 116 de la loi de finances pour 2002 dispose que la participation des employeurs à l'effort de construction peut être utilisée, au titre de l'emploi prévu au a de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, pour accorder des subventions, dans le cadre des dispositions prévues par le code de la construction et de l'habitation et selon des modalités prévues par une convention entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement en vertu du 2° de l'article L. 313-19 du même code et à partir du fonds d'intervention de cette union, à une **association agréée par arrêté du ministre chargé du logement et du ministre chargé de l'économie et des finances**. Ses statuts sont approuvés par décret.

L'objet de cette association, qui porte le nom d'Association Foncière Logement, est de réaliser des programmes de logements sociaux contribuant à la mixité des villes et des quartiers. Elle est en outre autorisée à contribuer par transfert d'actifs au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires des salariés du secteur privé par répartition, institués par voie d'accords collectifs interprofessionnels. Ainsi, elle a pour mission non seulement de développer une offre locative destinée en priorité à des salariés des entreprises du secteur assujetti à la participation des employeurs à l'effort de construction, mais également de contribuer par transfert d'actifs au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires par répartition des salariés du secteur privé, dans des conditions à fixer par une convention entre les institutions paritaires

gérant ces régimes, et l'Association et prévoyant notamment les garanties accordées aux locataires en cas de vente ultérieure.

Les statuts de l'association précisent que les programmes de logements qu'elle réalise interviendront soit dans les secteurs urbains concernés par les opérations de démolition/reconstruction, soit dans des communes où l'on constate une insuffisance de l'offre locative avec dans ce cas des conditions de loyer et de ressources prévues par convention avec l'Etat.

La réalisation des opérations immobilières correspondantes, sous forme d'acquisition de logements suivies le cas échéant de travaux d'amélioration ou de construction de logements après acquisition de terrains à bâtir, et la propriété des immeubles sont confiées par l'Association à des sociétés filiales exclusivement, qui sont détenues au moins à 99 % par l'Association et ne pouvant pas détenir de participation. Les prestations nécessaires à la réalisation et à la gestion des programmes immobiliers seront confiées à des opérateurs professionnels sélectionnés après publicité et mise en concurrence.

Pour la réalisation de cet objet, l'Association est agréée par les ministres chargés du logement et des finances à recevoir les contributions de l'UESL prévues à l'article ter de la convention du 11 octobre 2001 conclue entre l'Etat et l'UESL.

2. Un objectif de doublement de sa production annuelle

Cette association se voit confier la mission de financer 50 000 logements intermédiaires, au rythme de 10 000 par an, c'est-à-dire le double de sa production annuelle.

III.— LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE SENAT

Sur proposition du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel tendant à préciser que les 500 000 logements programmés seront « financés » et non « réalisés » selon la programmation décrite ci-dessus.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 41

Dation d'immeubles cédés aux bailleurs sociaux

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n°46**), portant article additionnel après l'article 41, tendant à étendre le champ d'application de la dation en paiement aux immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder aux bailleurs sociaux publics en cas de mutation à titre gratuit suite à un décès.

Article 42

Coordination entre la loi de programmation pour la cohésion sociale et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales

L'objet du présent article est de mettre en cohérence la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales et le présent projet de loi, afin que les collectivités locales et les groupements de communes ayant signé des conventions de délégation de compétence en matière d'aides à la pierre respectent les programmes définis par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

I.— LA DELEGATION DE COMPETENCE OPEREE PAR LA LOI N° 2004-809 EN MATIERE D'AIDES A LA PIERRE

A.— LE DROIT ANTERIEUR

1. Le rôle clef de l'Etat en matière d'aides à la pierre

Dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 précitée, l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation opérait une distinction entre les actions d'intérêt national et les interventions locales ; pour ces dernières, il revenait au représentant de l'Etat dans la région de répartir les crédits entre les départements après consultation du conseil régional et prise en compte des priorités régionales en matière d'habitat. C'était ensuite au préfet dans le département de répartir les aides entre les communes après avis du conseil général et prise en compte des programmes locaux de l'habitat élaboré par les communes ou les groupements intercommunaux.

2. Une simple faculté d'intervention pour les collectivités territoriales

La loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a reconnu aux collectivités locales une faculté d'intervention en matière de logement en disposant que « *les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat* ».

Ainsi, il revient à la région, dans le cadre de ses compétences concernant la promotion du développement économique et social, de définir les priorités en matière d'habitat, après consultation des départements et au vu, le cas échéant, des programmes locaux d'habitat qui lui sont adressés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale. Elle peut alors compléter l'aide de l'Etat par des subventions, prêts, bonifications d'intérêt ou garanties d'emprunt. La région peut également engager, seule ou par voie de contractualisation, notamment avec l'Etat, un programme d'aides destinées à

favoriser la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement des terrains à bâtir.

Les départements ont, quant à eux, privilégié les missions destinées à favoriser l'accession à la propriété et l'amélioration de l'habitat. 80 % de ces collectivités interviennent ainsi en faveur des populations les plus modestes. Les départements participent également, à parité avec l'Etat au financement des Fonds de solidarité logement ainsi qu'au financement des Fonds départementaux d'aides aux accédants en difficulté. Ils apportent également leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM et concourent au logement des publics en difficulté par le biais des plans départementaux d'action pour les logements des plus défavorisés.

Les communes bénéficient en premier lieu de contingents de réservation dans le parc HLM, en contrepartie de garanties d'emprunts. Elles contribuent, par l'intermédiaire le plus souvent des groupements intercommunaux, aux actions et aides financières en faveur du logement social. Les programmes locaux de l'habitat (PLH) arrêtés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale déterminent les opérations prioritaires de logement, notamment en faveur des personnes mal logées ou défavorisées.

Au total, en 2000, les interventions en faveur du logement des collectivités locales se sont élevées à 430 millions d'euros, soit 264 millions d'euros pour les communes et leurs groupements, 95 pour les départements et 71 pour les régions.

B.— L'ARTICLE 61 DE LA LOI N° 2004-809 PERMET UNE DECENTRALISATION DES AIDES A LA PIERRE

L'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux **départements** ainsi qu'aux **communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes** dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

a) Une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des EPCI en matière de politique de l'habitat

Cette nouvelle possibilité ouverte aux structures intercommunales dotées de la compétence en matière de programme local de l'habitat (PLH) constitue une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la politique de l'habitat. En effet, jusqu'à présent, le PLH permettait la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. Dorénavant, la conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permettra la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI.

b) La délégation d'aides multiples

Ainsi, l'EPCI, qui aura opté pour la délégation de compétences, attribuera, au nom et pour le compte de l'Etat, les aides publiques (investissements et prestations d'ingénierie associées) en faveur :

- de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation, de la démolition de logements locatifs sociaux ;
- de la rénovation de l'habitat privé ;
- de la création de places d'hébergement ;
- de l'accession sociale à la propriété dans les départements et régions d'outre-mer ;
- de la location-accession.

Il s'agira concrètement pour l'EPCI d'accorder aux maîtres d'ouvrage, dont les projets portent sur une des opérations énumérées ci-dessus, une subvention, de leur notifier la décision attributive de subvention et de leur verser les crédits correspondants. L'Etat s'engage, quant à lui, à allouer à l'EPCI, chaque année, les crédits nécessaires à l'exercice de la compétence déléguée.

En déléguant aux collectivités territoriales les plus proches des marchés locaux de l'habitat la possibilité d'exercer la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationales, dans un cadre conventionnel, les nouvelles dispositions législatives doivent permettre, à partir d'une meilleure appréciation des réalités locales, d'apporter une réponse plus appropriée aux besoins en logements des populations éprouvant des difficultés pour se loger.

c) Une disposition applicable en zone urbaine sensible

Cette possibilité s'applique également dans les zones urbaines sensibles (ZUS) où l'Etat met en œuvre un programme national de rénovation urbaine en application de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. La réalisation de ce programme est assurée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public national à caractère industriel et commercial, qui accorde des concours financiers aux collectivités territoriales et aux EPCI conduisant des opérations de rénovation urbaine telles que l'aménagement urbain, la réhabilitation, la démolition et la production de logements...

Pour permettre aux EPCI d'exercer leur nouvelle compétence en ZUS, l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée a modifié l'article 11 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en prévoyant la possibilité pour les EPCI de conclure des conventions spécifiques avec l'ANRU afin que celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte aux opérations de rénovation urbaine.

Ainsi, les EPCI souhaitant exercer la compétence déléguée par l'Etat en matière d'aides à la pierre pourront le faire sur l'ensemble de leur territoire.

Les dispositions de l'article 61 de la loi n° 2004-809 ont été codifiées aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

d) Une délégation par convention

Les premières conventions de délégation seront signées au début de l'année 2005. Selon les informations fournies à votre rapporteur, un certain nombre de collectivités se sont déjà manifestées. Il n'est pas encore possible de dire précisément combien de collectivités seront effectivement délégataires dès 2005, dans la mesure où la majorité d'entre elles envisagent de recourir à cette délégation de compétences à partir du 1^{er} janvier 2006

II.— LA SOUMISSION DES DEPARTEMENTS ET DES EPCI DELEGATAIRES AU PLAN DE COHESION SOCIALE

L'article 42 du projet de loi tend à compléter les articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, afin que les conventions de délégation de compétences signées par l'Etat avec les départements ou les EPCI respectent les programmes définis à l'article 41, pour le logement social, d'une part, et à l'article 50, pour les actions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), d'autre part.

Les deux tableaux ci-dessous figurent à l'article 41 et sont relatifs au programme de financement de la construction de logements locatifs sociaux.

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

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

Quant à l'article 50, commenté ci-après, il prévoit qu'afin de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et de contribuer à la remise sur le marché de logements vacants, les crédits supplémentaires, ouverts dans les lois de finances des années 2005 à 2009, destinés à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat s'élèveront aux montants suivants (valeur 2004) :

a) En autorisations de programme, à 70 millions d'euros en 2005 et à 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes ;

b) En crédits de paiement, à 70 millions d'euros en 2005 et à 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes.

III.— LES RECTIFICATIONS APORTEES PAR LE SENAT

Le Sénat a apporté, par la voie d'un amendement du rapporteur de la Commission des affaires économiques, et avec l'avis favorable de la Commission des affaires sociales et du Gouvernement, deux modifications au présent article.

Tout d'abord, il a rectifié les erreurs de numérotation figurant dans le projet initial, afin de préciser que la répartition des crédits entre logement social et habitat privé, prévue à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, tient compte de l'exécution des programmes définis aux articles 41 et 50 du projet de loi, relatifs au logement locatif social et à la rénovation de l'habitat privé. Cette modification tend également à améliorer la rédaction de cette disposition afin de la rendre plus claire.

Ensuite, il a modifié l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation, afin de préciser que les EPCI et les départements qui ont signé une convention en application des dispositions mentionnées ci-dessus ⁽¹⁾ sont associés à la définition et à la mise en œuvre locales des programmes visés par le présent projet de loi.

Selon l'auteur de l'amendement, la consultation systématique de ces partenaires n'interdira en aucune manière l'association des autres collectivités locales qui ne seraient pas délégataires.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

(1) Il s'agit des articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Après l'article 42

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet prévoyant l'association à l'élaboration du programme local de l'habitat des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a ensuite *rejeté* cinq amendements du même auteur réformant le régime de délégation par le préfet de la réservation des logements sociaux relevant de son contingent :

– le premier prévoyant la suppression de l'article 60 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui prévoit la possibilité d'une délégation par convention du contingent préfectoral au maire et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat ;

– le deuxième prévoyant que cette délégation, possible dans le droit existant au profit du maire ou avec l'accord de celui-ci, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, ne puisse être accordée qu'à un établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat ayant conclu une convention avec l'Etat ;

– le troisième n'autorisant cette délégation qu'au profit d'un président d'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ;

– le quatrième prévoyant que la convention par laquelle le préfet délègue la réservation des logements relevant de son contingent fixe les modalités selon lesquelles les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées sont associées à la désignation des personnes bénéficiant de ces logements ;

– le dernier supprimant, par coordination avec les amendements précédents, la possibilité pour le préfet de se substituer au maire pour décider directement de la réservation des logements lorsque les objectifs fixés par le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas atteints.

Article 42 bis (nouveau)

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

**Aménagement des dispositions relatives au contingent préfectoral
d'attribution des logements locatifs sociaux**

Cet article, introduit par voie d'amendement à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, et avec l'avis favorable de la Commission des affaires sociales, a pour objet d'aménager les dispositions relatives au contingent préfectoral d'attribution des logements locatifs sociaux. Il s'agit de limiter à trois mois, au lieu de six, le délai au terme duquel le préfet peut se substituer au délégataire n'ayant pas respecté les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour les personnes défavorisées, pour décider directement de la réservation de logements.

I.— UNE RESPONSABILISATION ACCRUE DES ELUS LOCAUX

L'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit la délégation aux maires du contingent préfectoral de logements sociaux. En effet, avant l'adoption de ce texte, ce contingent préfectoral constituait la fraction de **l'habitat social** sur laquelle les services **déconcentrés** de l'Etat peuvent proposer des candidats locataires. Chaque préfet disposait ainsi d'un **droit de réservation bénéficiant à des publics prioritaires**, tels que les personnes handicapées, les familles monoparentales, les ménages évincés de leur habitation à la suite d'une opération d'urbanisme, ou encore les personnes sans domicile. Ce contingent peut représenter jusqu'à 30 % des logements de chaque organisme. Il a été créé en 1968 pour l'agglomération parisienne et fut étendu en 1971 aux localités de plus de 100 000 habitants.

Cependant, ce dispositif a été largement critiqué par les élus locaux, notamment parce qu'il constitue un frein à la **mixité sociale**. En outre, selon les informations fournies à votre rapporteur, les départements dans lesquels les logements sont bien identifiés, et suivis dans le temps, sont rares. Il semblerait également que dans près de la moitié des départements où le contingent est géré, le droit de réservation n'est exercé que lors de la première attribution du logement. L'efficacité de la procédure a été contestée, notamment au vu des résultats constatés : en 1996, 24 420 ménages ont pu être relogés dans 54 départements, et ce, alors que le droit de tirage théorique s'élève à 81 250 logements.

C'est pourquoi, afin de **redynamiser la procédure**, la loi du 13 août 2004 permet aux préfets, dès 2005, de déléguer par convention tout ou partie de ce contingent aux maires, ou avec l'accord des maires, aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

La convention fixe :

- les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement ;
- les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ;
- les conditions de son retrait en cas de non respect de ses engagements par le délégataire.

En cas de constat, au terme d'une année, du non respect des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, le préfet aura la faculté, après mise en demeure restée sans suite pendant six mois, de se substituer au maire ou au président de l'EPCI pour décider directement de la réservation des logements.

II.— UN DISPOSITIF PERFECTIBLE

La Commission des affaires économiques du Sénat a estimé que deux éléments du dispositif pourraient être améliorés afin de le rendre encore plus performant.

1. La longueur des délais

En premier lieu, l'article 60 prévoit que la délégation du contingent donne lieu à une évaluation annuelle. Au terme de l'année écoulée, si le préfet constate que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, il peut se substituer au maire ou au président de l'EPCI défaillant dans un délai de six mois et décider directement des attributions. Les deux délais d'un an puis de six mois sont, cumulés, assez longs. C'est la raison pour laquelle la commission des affaires sociales du Sénat a proposé de ramener le second délai de six mois à trois mois.

2. Associer davantage les EPCI au dispositif de délégation

En second lieu, la commission des affaires économiques du Sénat estime que les EPCI qui seront délégataires de la politique de l'habitat n'ont pas été suffisamment associés à ce dispositif de délégation du contingent. Alors que les EPCI délégataires vont assumer de nouvelles et importantes responsabilités, il apparaît qu'ils ne pourront disposer d'un outil pourtant essentiel pour la conduite de la politique du logement et pour atteindre l'objectif de mixité sociale.

Or ces établissements feront partie, avec l'Etat, des acteurs les plus à même de conduire une politique du logement qui soit à la fois globale, et définie de manière cohérente à l'échelle d'un bassin d'habitat, dans la mesure où ils disposeront des outils adéquats, qu'il s'agisse tant des conventions de délégation que des programmes locaux de l'habitat.

C'est pourquoi la commission des affaires économiques du Sénat a déposé un amendement prévoyant qu'en complément du dispositif prévu à l'article 60 de la loi du 13 août 2004, les EPCI délégataires de la politique du logement bénéficient, de droit, de la délégation de tout ou partie du contingent préfectoral. Cette délégation s'opérerait par voie de convention et devrait prévoir les modalités d'association des communes membres à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire. Cela permettrait de mettre en cohérence les compétences déléguées aux EPCI tout en associant les communes membres.

3. Les modifications adoptées par le Sénat

A la suite d'une seconde délibération et d'un sous-amendement présenté par le Gouvernement, seule la première proposition de la commission des affaires économiques du Sénat, qui a trait à la limitation du délai au terme duquel le préfet peut se substituer au délégataire, a été adoptée par le Sénat.

En conséquence, il est prévu que c'est après mise en demeure restée sans suite pendant trois mois, et non six, que le préfet pourra se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation des logements.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 42 ter (nouveau)

Prolongation du programme national de rénovation urbaine

<p>L'article 42 ter nouveau, introduit au Sénat par le biais d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des affaires sociales, a pour objet de prolonger le programme national de rénovation urbaine et de le doter d'une enveloppe de crédit supérieure à 8,2 milliards d'euros sur huit ans.</p>

I.— LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU)

A.— UN PROGRAMME D'ENVERGURE

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine définit un PNRU. L'objectif du plan consiste à restructurer les quartiers situés en zone urbaine sensible (ZUS), notamment grâce à des opérations de démolition-reconstruction et de réhabilitation de logements.

L'article 6 de la loi n° 2003-710 dispose que pour la période **2004-2008**, le programme prévoit une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de

nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie.

Quant à l'article 7, il prévoit la programmation de 2,5 milliards d'euros de crédits consacrés au PNRU, sur **la même période**.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNRU, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public industriel et commercial, a été créée afin de mobiliser le financement du programme. Celle-ci collecte l'ensemble des crédits nationaux dévolus au programme et les affecte aux projets proposés par les collectivités locales. Constituant un guichet unique, l'agence est chargée de centraliser, de gérer et de distribuer les subventions, dont le versement s'effectue dans le cadre de conventions pluriannuelles.

B.— L'ANRU, UNE AGENCE « VICTIME DE SON SUCCES »

Il semble que la mise en œuvre des programmes de démolition et de reconstruction ait été très rapide et que l'Agence ait rencontré des difficultés à satisfaire dans le temps imparti l'ensemble des demandes qui lui ont été soumises. Ainsi, selon les informations fournies à votre rapporteur, à la fin du mois de septembre 2004, quarante-neuf projets de rénovation urbaine avaient été examinés par le comité d'engagement de l'ANRU, et plus de deux cent cinquante autres étaient à l'étude. Ces quarante-neuf projets représentent un montant prévisionnel total de travaux de 5,5 milliards d'euros, dont 1,7 milliard d'euros de subventions de l'ANRU.

II.— PROLONGER LE PROGRAMME ET DOTER L'AGENCE DE MOYENS CONSEQUENTS

L'objet de cet article est de donner à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine le temps de mener à bien l'ensemble des projets sur lesquels elle s'est engagée, tout en tenant compte de la montée en charge progressive de l'action qu'elle mène. En outre, l'échéance prévue correspond à celle des contrats de plan.

En conséquence, le présent article modifie les articles 6 et 7 de la loi n° 2003-710 précitée, afin de prolonger de trois ans, de 2008 à 2011, la durée du programme de rénovation.

En outre, les objectifs fixés par la loi pour le programme sont notablement rehaussés :

– en termes d'**offre nouvelle de logements locatifs sociaux**, l'objectif est porté de 200 000 à 250 000 ;

– s'agissant de la **réhabilitation de logements locatifs sociaux**, l'objectif est porté de 200 000 à 400 000 ;

– enfin, en ce qui concerne la **démolition de logements**, l’objectif est porté de 200 000 à 250 000.

Enfin, pour tenir compte de l’allongement de la durée du programme et des modifications apportées aux objectifs chiffrés de celui-ci, les crédits du programme, fixés à l’article 7 de la loi n° 2003-710, sont portés de 2,5 milliards d’euros à 4 milliards d’euros.

La Commission a donné *un avis favorable* à l’adoption de cet article *sans modification*.

Article 43

Allongement de la durée d’exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux

L’objet du présent article est de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée d’exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements sociaux d’une part, et d’étendre le dispositif d’exonération aux départements d’outre-mer (DOM), d’autre part.

Les bailleurs sociaux, c’est-à-dire notamment les offices publics HLM et les offices publics d’aménagement et de construction, bénéficient de plusieurs aides fiscales, dont, notamment :

– une exonération d’impôt sur les sociétés (article 207-1-4° du code général des impôts, ou CGI) liée à leur statut juridique ;

– une exonération de taxe professionnelle (articles 1461-2°, 3° et 1449-1° du CGI) ;

– un abattement de 30 % sur la valeur locative des logements en ZUS ⁽¹⁾ ;

– une exonération de droits d’enregistrement ;

– l’application du taux de TVA de 5,5 % à la construction de logements locatifs sociaux (art. 278 sexies du CGI), ainsi qu’à l’amélioration de ceux-ci,

– ou encore une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (articles 1384 A et C du CGI).

(1) En effet, a été institué jusqu’en 2006 un abattement de 30 % sur la base d’imposition de la TFPB pour les immeubles appartenant à un organisme d’HLM et situés en zones urbaines sensibles (ZUS), à la condition que l’organisme ait signé une convention avec l’Etat relative à l’entretien et à la gestion du parc locatif. En effet, cet abattement doit permettre aux organismes de dégager des marges de manœuvre financières pour améliorer les conditions d’habitat dans ces zones. Le coût budgétaire résultant de la compensation de ces mesures s’élève à 88 M€ au titre de 2004.

S'agissant de la TFPB, la durée d'exonération est actuellement fixée à quinze ans. Ainsi que le précise l'exposé des motifs, c'est afin d'améliorer l'équilibre financier des opérations de logement social que l'article 43 propose un allongement de cette durée.

I.— ALLONGEMENT DE LA DUREE D'EXONERATION DE QUINZE A VINGT-CINQ ANS

A.— LE DISPOSITIF ACTUEL

1. L'article 1384 A du code général des impôts (CGI) : l'exonération pour les logements neufs

Le premier alinéa du I de l'article 1384 A du CGI prévoit que les constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'Etat, prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement.

Le second alinéa de cet article prévoit que l'exonération s'applique aux constructions de logements neufs à usage locatif et affectés à l'habitation principale, mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation lorsqu'ils sont financés à concurrence de plus de 50 % au moyen d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code, et qu'ils bénéficient des dispositions des 2, 3 ou 5 du I de l'article 278 sexies.

Les articles L. 331-1 et suivants du code de la construction visent les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), c'est-à-dire les prêts PLA-I et PLUS, ainsi que les prêts accordés par la CDC, le Crédit Foncier de France et les organismes qui ont conclu une convention avec la CDC, c'est-à-dire les prêts locatifs sociaux.

L'application du taux de 50 % s'apprécie en tenant compte des subventions versées par l'Etat, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction. La durée d'exonération est portée de 15 à 20 ans lorsque la construction répond à certains critères de qualité environnementale.

2. L'article 1384 C du CGI : l'exonération pour les logements acquis

L'article 1384 C du CGI prévoit que les logements acquis en vue de leur location, avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, en application des 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur acquisition.

Sont également exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans, les logements visés au 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation qui, en vue de leur location ou attribution à titre temporaire aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée visant la mise en œuvre du droit au logement, sont améliorés au moyen d'une aide financière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat par des organismes ne se livrant pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.

B.— ALLONGEMENT DE LA DUREE D'EXONERATION POUR AMELIORER L'EQUILIBRE FINANCIER DES OPERATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

1. Le dispositif du projet de loi

L'exposé des motifs précise qu'alors que seulement 39 % du parc social était taxé en 1990, 74 % des logements l'étaient en 2001. En outre, en 1990, la cotisation de TFPB représentait 4,3 % des loyers, contre 9,6 % en 2001, soit 1,134 milliard d'euros.

C'est pourquoi, afin d'améliorer l'équilibre financier des opérations de logement social, le 3° du I vise à allonger la durée d'exonération, actuellement de quinze ans, à vingt-cinq ans, pour les logements **neufs**, visés à l'article 1384 A du CGI, lorsque la décision de subvention ou de prêt intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

Le 2° du II procède à un allongement identique pour les logements **acquis**, visés à l'article 1384 C du CGI, c'est-à-dire d'une part, en vertu du premier alinéa de cet article du CGI, les logements acquis par les bailleurs sociaux en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et d'autre part, en vertu du second alinéa du même article, les logements qui sont rénovés au moyen d'une aide financière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en vue de leur location ou destinés à l'hébergement de personnes défavorisées, par des organismes sociaux agréés par le représentant de l'Etat dans le département. Les organismes visés au deuxième alinéa de l'article 1384 C :

– ne doivent pas se livrer à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif et doivent être agréés par préfet ;

– doivent avoir pour objet, notamment, de contribuer au logement des personnes défavorisées.

Les organismes concernés sont principalement les associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Cet allongement est limité dans le temps, afin de renforcer l'effet de levier de l'incitation fiscale. Le choix de la date du 1^{er} juillet 2004 a pour objectif de ne

pas bloquer les opérations en cours, qui se verraient autrement privées de cet avantage fiscal.

2. L'impact financier pour les bailleurs sociaux

Selon les informations fournies à votre rapporteur, l'impact financier du dispositif proposé est d'autant plus intéressant que lorsque la CDC accorde ses prêts, elle se fonde sur l'équilibre de l'opération. Or, l'exonération est prise en compte dans la présentation de cet équilibre.

II.— EXTENSION DU DISPOSITIF AU PROFIT DES DOM

A.— UNE EXONERATION NON PREVUE PAR LA LOI MAIS APPLIQUEE DE FAIT

1. L'exonération n'est applicable qu'en métropole

En l'état actuel du droit, le code général des impôts ne prévoit aucune disposition d'exonération de TFPB pour les bailleurs sociaux opérant dans les DOM. En effet, les articles 1384 A et C concernent les logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, non applicable aux DOM.

2. En pratique, une exonération étendue aux DOM

En vertu d'une pratique administrative, un dispositif d'exonération existe au profit des logements qui bénéficient de prêts pour logement locatif social, ou de prêts pour logement locatif très social. A l'instar des prêts existants en métropole, ces deux types de prêts sont accordés par la CDC et financés par le biais du livret A. L'exonération a également une durée de 15 ans.

B.— LE DISPOSITIF PROPOSE

1. L'extension de l'exonération

Le paragraphe I du présent article vise à compléter l'article 1384 A du CGI, relatif à l'exonération de TFPB. Le 1^o prévoit l'extension de l'application de cette exonération aux DOM, c'est-à-dire à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, s'agissant des constructions de logements neufs à usage locatif et affectés à l'habitation principale, à condition qu'elles soient financées à plus de 50 % au moyen d'un prêt de l'Etat prévu à l'article R. 372-1⁽¹⁾ du code de la construction et de l'habitation.

(1) L'article R. 372-1 prévoit les cas dans lesquels des prêts peuvent être accordés dans les DOM en vue du financement de certains logements. Il s'agit :

- de la construction de logements à usage locatif ;
- de l'acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation en vue de leur amélioration ainsi que les travaux d'amélioration correspondants ;

Le 2° du I est une mesure de coordination tendant à rendre applicable l'extension du bénéfice de l'exonération aux DOM.

2. Le bénéfice de l'allongement de la durée d'exonération

Les DOM voient la durée de l'exonération alignée sur celle de la métropole, c'est-à-dire fixée à vingt-cinq ans, lorsque les constructions de logements bénéficient d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

III.— LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE SENAT

A.— COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En vertu de l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, prévues aux articles 1384 et 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts et aux I et II bis de l'article 1385 du même code, entraînent pour les communes une perte de recettes substantielle, ces collectivités ont droit à une compensation par l'Etat dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Il s'agit de l'application, à la TFPB, de la règle suivant laquelle l'Etat compense les pertes de recettes des collectivités territoriales résultant des dispositions adoptées par le législateur. Or, l'article 43 prévoit un allongement de la durée d'exonération de TFPB de quinze à vingt-cinq ans pour les logements sociaux, ce qui constitue une perte de recettes fiscales pour les collectivités.

C'est pourquoi, avec l'avis favorable de la commission des affaires sociales du Sénat, le Gouvernement a déposé un amendement tendant à compenser les pertes de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de l'adoption de l'article 43.

Au paragraphe I, il est donc précisé que le I ter du CGI est complété par une phrase prévoyant que les dispositions de l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales sont applicables aux pertes de recettes résultant de l'allongement de 15 à 25 ans prévu ci-dessus pour l'intégralité des pertes résultant

-
- de l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements ;
 - de l'acquisition de terrains destinés à la construction de logements à usage locatif et la construction de ces logements ;
 - des terrains et droits immobiliers acquis précédemment par les bénéficiaires visés à l'article R. 372-3, à condition que les biens concernés aient été acquis depuis moins de quinze ans à la date de demande du prêt et qu'ils n'aient pas bénéficié précédemment d'une aide de l'Etat ;
 - des opérations de construction-démolition et reconstruction de logements à usage locatif ;
 - de la réalisation d'opérations de logements-foyers à usage locatif ;
 - de l'acquisition de logements dans le cadre des dispositions prévues à l'article L. 261-3 du code de la construction et de l'habitation.

de cet allongement et quelle que soit la collectivité concernée. La même modification est apportée au 2° du paragraphe II de cet article.

En outre, un paragraphe IV a été ajouté à l'article 43 du projet de loi. Il vise le II bis de l'article 1388 bis du CGI, en vertu duquel un abattement de 30 % est appliqué à la base d'imposition de la TFPB pour les immeubles appartenant à un office HLM et se trouvant en zone urbaine sensible.

Il s'agit de préciser le mode de compensation de l'abattement de 30 % de la TFPB dans les zones urbaines sensibles. La compensation sera intégrale, quelle que soit la collectivité concernée.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 47**) précisant les modalités de la compensation par l'Etat des pertes de recettes résultant pour les collectivités locales de l'allongement à 25 ans de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties ouverte à certains logements.

B.— EXTENSION DE L'EXONERATION AUX LOGEMENTS DETENUS PAR L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE GESTION IMMOBILIERE DU NORD-PAS-DE-CALAIS

Le Sénat a adopté, par le biais d'un amendement de la commission des affaires sociales, un 3° au paragraphe II, visant à accorder l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue à l'article 1384 C du code général des impôts aux logements à usage social, améliorés avec l'aide de l'ANAH, appartenant à l'Etablissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais, l'EPINORPA, sous conditions d'occupation et de ressources.

Cet établissement a été créé par l'article 191 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cet établissement public, rattaché à la région Nord - Pas-de-Calais, a pour objet, sur l'ensemble du territoire régional, d'acquérir et gérer, directement ou indirectement, les immeubles à usage locatif social détenus par des sociétés à participation majoritaire de Charbonnages de France dans le respect, notamment, des droits statutaires des mineurs et de leurs ayants droit. En effet, si des efforts importants ont été accomplis depuis vingt ans en faveur de la rénovation des logements miniers, il reste encore à réhabiliter plus de 11 000 logements, et quelque 27 000 autres sont concernés par une rénovation complémentaire ou partielle. Ce parc ancien est devenu un parc locatif social de fait, en raison de la faiblesse du prix des loyers. C'est pourquoi, le Sénat a adopté une disposition visant à étendre à ce parc social de fait les mesures d'exonération prévue en faveur des logements sociaux.

Les logements concernés par l'exonération sont ceux ayant été améliorés au moyen d'une aide financière de l'ANAH, et ayant fait l'objet d'une convention signée avec l'Etat et fixant le niveau de ressources auquel est soumise leur attribution.

C.— ALLONGEMENT DE LA DUREE D'EXONERATION POUR LES LOGEMENTS REHABILITES GRACE A UNE AIDE DE L'ANAH

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission des affaires sociales, créant un 4° au paragraphe II. Il s'agit, pendant la durée du plan de cohésion sociale, c'est-à-dire entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009, de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de TFPB pour les logements réhabilités grâce à une aide de l'ANAH, loués par une association à des personnes très défavorisées.

D.— L'APPLICATION DE L'ABATTEMENT AUX LOGEMENTS FAISANT L'OBJET D'UNE CONVENTION GLOBALE DE PATRIMOINE

Avec l'avis favorable de la commission des affaires économiques et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires sociales, tendant à accorder aux bailleurs sociaux, jusqu'en 2009, le bénéfice de l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones urbaines sensibles si ceux-ci concluent avec l'Etat des conventions globales de patrimoine.

Les conventions globales de patrimoine ont été prévues par l'article 63 de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et aux responsabilités locales, codifié à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation. Leur création est fondée sur le constat que la modernisation du secteur du logement locatif social suppose l'établissement de relations différentes entre les bailleurs sociaux et l'Etat, fondées sur le contrat. Le caractère très vaste du territoire sur lequel interviennent les bailleurs sociaux, d'une part, et le rôle de l'Etat comme garant du droit au logement, d'autre part, supposaient l'établissement d'une convention globale entre l'Etat et les bailleurs. C'est pourquoi, la convention globale a pour objet de permettre l'établissement d'un dialogue à caractère stratégique portant sur la politique patrimoniale de l'organisme, la cohérence financière de ses projets et sa politique d'occupation sociale. Cette convention est conclue pour une durée de six ans entre les organismes HLM et l'Etat.

Cette convention est établie sur la base des plans stratégiques des organismes d'habitations à loyer modéré et tient compte des programmes locaux de l'habitat élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels se situent leurs immeubles ; elle doit comporter un certain nombre de mentions, telles que le classement des immeubles en fonction du service rendu, l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement, les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires, ainsi qu'un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme.

L'objectif de la modification introduite par le Sénat est d'éviter, pendant la période de mise en œuvre du plan de cohésion sociale, de ne favoriser que la seule construction de nouveaux logements sociaux. Il s'agit ainsi d'offrir un « coup de pouce » financier aux organismes dont le parc est vieillissant et sur lesquels pèsent de lourdes charges d'entretien.

Cette modification prévoit également une compensation des pertes de recettes qu'elle induit à l'égard des collectivités locales.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article 44

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

L'objet de cet article est d'apporter des clarifications techniques au régime des aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ces précisions ont trait aux modalités de décision de l'agence ainsi qu'aux possibilités de modifier ces aides.

I.— L'ARTICLE 14 DE LA LOI N° 2003-710

A.— LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU)

La loi n° 2003-710 précitée définit un PNRU dont l'objectif est de restructurer en profondeur les quartiers situés en zone urbaine sensible (ZUS), notamment grâce à des opérations de démolition-reconstruction et de réhabilitation de logements.

Pour ce faire, l'ANRU, établissement public industriel et commercial, a été créée afin de mobiliser le financement du programme. Celle-ci collecte l'ensemble des crédits nationaux dévolus au programme et les affecte aux projets proposés par les collectivités locales. Guichet unique, l'agence est chargée de centraliser, de gérer et de distribuer les subventions, dont le versement s'effectue dans le cadre de conventions pluriannuelles.

B.— LA SOUMISSION DES SUBVENTIONS DE L'ANRU AUX MEMES CONDITIONS QUE LES AIDES DE L'ETAT

1. Le régime des subventions de l'ANRU

L'article 14 de la loi n° 2003-710 précitée dispose que lorsque l'ANRU finance la construction, l'acquisition, la reconversion, la réhabilitation ou la démolition de logements locatifs sociaux, les subventions qu'elle accorde sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat. Cela permet de soumettre ces subventions au régime de conventionnement prévu par le code de la construction et de l'habitation, afin de permettre aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL).

2. Un régime fiscal favorable

Cette assimilation permet la soumission de ces subventions à un régime fiscal avantageux. Elles bénéficient en effet :

- de l'application du taux réduit de TVA ;
- d'une exonération de TFPB pendant quinze ans pour les logements subventionnés à hauteur d'au moins 50 % ;
- et de l'application d'une valeur au mètre carré réduite pour la détermination de l'assiette de la taxe locale d'équipement.

3. Le régime juridique des majorations de subventions : un système trop complexe

L'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit dans son premier alinéa que les subventions accordées pour la construction de nouveaux logements sociaux, l'acquisition, la reconversion, la réhabilitation, la démolition de logements existants peuvent faire l'objet de majorations dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Il prévoit dans son deuxième alinéa que les subventions accordées pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa sont fixées par le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Cependant les aides mentionnées au premier alinéa sont de deux types :

- les aides à la construction, à l'acquisition suivie ou non d'amélioration, et à la réhabilitation peuvent faire l'objet d'une majoration par décret en Conseil d'Etat ;
- en revanche, les aides à la reconversion et à la démolition, prévues par circulaire, ne le peuvent pas. C'est pourquoi le dispositif législatif ne leur est pas applicable.

C'est pourquoi, les deux alinéas de l'article 14 définissent en réalité trois types d'aides :

- les aides prévues par le code de la construction et de l'habitation qui peuvent être majorées par décret en Conseil d'Etat ;
- les aides à la démolition et à la reconversion, qui ne peuvent faire l'objet de majoration par décret en Conseil d'Etat, dans la mesure où elles n'ont pas été créées par décret ;
- les autres aides, décidées par le conseil d'administration de l'ANRU.

C'est afin de combler ce vide juridique que le présent article substitue à ces trois catégories deux catégories d'aides bien distinctes.

II.— CLARIFICATION DU REGIME DES AIDES ET DES MODALITES DE LEUR MODIFICATION

L'article 44 modifie le premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 2003-710 précitée.

A.— LA DISTINCTION ENTRE DEUX CATEGORIES DE SUBVENTIONS

Il exclut du champ de cet alinéa le financement de la reconversion ou de la démolition de logements existants.

1. Les aides relatives à la construction et réhabilitation

Il prévoit que lorsque l'ANRU finance la réalisation de logements locatifs sociaux et la réhabilitation de logements locatifs sociaux existants, à l'exclusion des opérations de démolition et de reconversion, les subventions qu'elle accorde sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat, notamment celles prévues par le code de la construction et de l'habitation.

2. Les aides relatives à la démolition et à la reconversion

Les aides à la démolition, ainsi qu'à la reconversion, c'est-à-dire au changement d'usage des logements, sont désormais exclues du champ de l'article 14 de la loi n° 2003-710 précitée.

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, visant à ajouter les opérations de démolition à la liste des opérations financées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et pouvant bénéficier à ce titre du régime fiscal favorable de l'Etat, après que M. Jean-Yves Le Bouillonnet a rappelé que cette disposition figurait dans le projet de loi initial.

B.— LA MODULATION DES SUBVENTIONS RELEVANT DU DECRET EN CONSEIL D'ETAT

S'agissant des subventions affectées à la construction, à l'acquisition-amélioration ou à la réhabilitation de logements locatifs sociaux, l'ANRU se voit dotée de la faculté :

– d'accorder des majorations par rapport à celles prévues par le code de la construction et de l'habitation ;

– de modifier l'assiette de calcul de la subvention, et les conditions de versement de celle-ci.

En effet, l'article 44 dispose que l'ANRU peut, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, majorer les subventions, en modifier

l'assiette ou les conditions de versement. Les subventions accordées par l'ANRU à ce titre sont assimilées aux aides de l'Etat pour l'octroi des prêts.

III.— LES MODIFICATIONS DU SENAT

A.— SUBDELEGATION PAR LE PREFET DE SES COMPETENCES DE DELEGUE TERRITORIAL DE L'ANRU

Le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine prévoit que l'agence nationale pour la rénovation urbaine prend appui sur les préfets ou leurs représentants pour l'évaluation et le suivi social local des conventions passées avec les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale compétents ou les organismes publics et privés qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine.

Cependant, l'article 61 de la loi n° 2004-810 relative aux libertés et aux responsabilités locales a modifié le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 2003-710, afin de préciser :

– que le préfet est le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;

– qu'en complément des conventions prévues par les articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de communes et, pour le reste du territoire, les départements peuvent conclure une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine par laquelle celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte au titre des conventions visées au deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2003-710 ;

– que le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine signe les conventions prévues au présent article et celles visées au deuxième alinéa de l'article 10. Il en assure la préparation, l'évaluation et le suivi local.

Or, le Sénat a ajouté à l'article 44 du présent projet de loi, par la voie d'un amendement de la commission des affaires sociales, avec l'avis favorable du Gouvernement, un paragraphe I nouveau, dont le 2° vise à permettre au préfet de subdéléguer ses compétences de délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), à la Direction départementale de l'équipement.

En effet, cette subdélégation relève du domaine de la loi, et non du domaine réglementaire, car la délégation confiée au préfet dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2003-710 concerne un établissement public. Or s'agissant d'un établissement public à caractère industriel et commercial, les possibilités de

subdélégation de compétences ou de signature doivent être autorisées par un texte de même nature que le texte instituant la délégation.

Le décret instituant l'ANRU, prévu à l'article 17 de la loi n° 2003-710, sera modifié pour tenir compte de ces modifications législatives.

B.— SUBDELEGATION DE LA GESTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ANRU

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a également adopté un amendement de la commission des affaires sociales, tendant à modifier le troisième alinéa de l'article 11 de la loi 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Il vise à permettre la délégation des subventions de l'ANRU à des organismes publics de rénovation urbaine, tels que les groupements d'intérêt public (GIP). Un GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie juridique et financière, dont les modalités de fonctionnement sont régies par décret et qui permet d'associer, pour une durée déterminée, des institutions de nature diverse. Cette structure de groupement est née de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 sur la recherche et le développement technologique. L'article 21 prévoit la constitution de groupements entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre eux ou avec des personnes morales de droit privé, pour la conduite d'actions en commun dans des domaines d'intérêt général.

Ainsi que le précise la disposition adoptée par le Sénat, ces organismes publics sont dotés d'un comptable public, et sont par conséquent soumis au contrôle opéré par l'Etat, à travers la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes notamment, sur l'ensemble des comptes publics.

C.— CO-SIGNATURE SYSTEMATIQUE PAR LE PREFET DES CONVENTIONS DE L'ANRU

Le Sénat a adopté, par la voie d'un amendement de la commission des affaires sociales ayant reçu un avis favorable du gouvernement, un 3° au paragraphe I nouveau de l'article 44. Il vise à modifier l'article 11 de la loi n° 2003-710 précitée, afin de préciser que le préfet est systématiquement signataire des conventions ANRU, même lorsqu'il n'est pas délégué territorial de l'Agence.

D.— MISSIONS FINANCEES PAR L'ANRU

Avec le soutien du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires sociales, tendant à remplacer la notion de « réalisation de logements locatifs sociaux » par les termes de « construction » et d'« acquisition suivie ou non de travaux d'amélioration », et ce, afin de préciser quelles sont les missions financées par l'ANRU.

La Commission a donné *un avis favorable à l'adoption* de cet article *sans modification*.

Article 45

Etablissements publics fonciers et établissements publics d'aménagement

L'objet de cet article est de créer des établissements publics fonciers d'Etat traitant exclusivement d'interventions foncières, à l'exclusion des opérations d'aménagement, gérées par les établissements publics d'aménagement.

I.— UNE MULTIPLICITE D'INTERVENANTS

On distingue des acteurs locaux, et des établissements nationaux.

A.— LES ACTEURS LOCAUX

1. Les établissements publics fonciers locaux

Créés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ne se sont pas développés comme escompté en raison, notamment, des conditions requises pour leur création. Pourtant, l'utilité de cet outil au service des politiques foncières locales n'est pas remise en cause. En effet, la question du foncier constitue un des enjeux cruciaux dans la conduite de toute politique d'aménagement ou de protection de l'espace et d'accompagnement du renouvellement urbain. Par ailleurs, l'action foncière publique évolue et prend une place sans cesse croissante dans le champ des compétences intercommunales. C'est pourquoi l'article 28 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné aux EPFL un nouveau cadre juridique avec pour ambition faire de ces établissements les outils des politiques foncières nécessaires au développement équilibré des agglomérations et du renouvellement urbain.

2. D'autres opérateurs locaux participent aux politiques foncières locales

Il s'agit notamment :

- des établissements publics locaux d'aménagement ;
- des associations foncières urbaines ;
- des établissements publics d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

B.— LES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'ETAT

1. Les établissements publics d'aménagement

Ainsi qu'en dispose l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, les établissements publics d'aménagement sont compétents pour réaliser toutes les interventions foncières et opérations d'aménagement prévues par le code précité.

Lorsqu'ils procèdent à des opérations de restructuration urbaine, ces établissements publics sont compétents pour réaliser ou faire réaliser, après avis des communes ou groupements de communes concernés, toutes opérations ou actions ou tous aménagements ou équipements de nature à favoriser une politique de développement social urbain, pouvant inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé mentionnés.

Il s'agit, en outre, d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), disposant par conséquent d'une autonomie juridique et financière, sous le contrôle de l'Etat.

2. Les établissements fonciers d'Etat : une catégorie particulière d'établissements publics d'aménagement

Sur le fondement des articles L. 321-1 à 321-9 du code de l'urbanisme, des établissements publics fonciers ont été créés par décret en Conseil d'Etat, après avis des conseils généraux et des conseils municipaux des collectivités incluses dans sa zone d'activité territoriale. Le décret qui crée un établissement détermine son objet et sa zone d'activité territoriale.

La tutelle de l'Etat est exercée par le préfet de région qui approuve les délibérations du conseil d'administration et du bureau. Un établissement travaille en général sur des grands domaines d'action, modulés en fonction des spécificités de son territoire de compétence :

– le foncier vierge, en périphérie des agglomérations, des villes et des bourgs, destiné à accueillir les développements économiques et urbains ;

– le foncier et l'immobilier dégradés, situés en particulier dans les bassins et les agglomérations en reconversion, nécessitant une requalification pour améliorer l'image des secteurs concernés. Cela passe par une phase préalable qui permet de redonner une valeur d'usage aux biens et de les remettre sur le marché dans des conditions techniques et économiques satisfaisantes.

Leur compétence a été restreinte aux opérations foncières à l'exclusion des opérations d'aménagement. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, avec l'autorisation des ministres chargés de l'urbanisme, du budget et des collectivités territoriales, que ces établissements peuvent mener des opérations d'aménagement ;

Ces établissements ont une compétence régionale : on en trouve actuellement en Lorraine, dans le Nord-Pas-de-Calais, en Haute Normandie, en Basse Normandie, en PACA et dans la région Rhône-Alpes.

Ainsi les EPF d'Etat ont-ils été créés là où les enjeux fonciers sont importants pour l'Etat au titre de l'aménagement du territoire, tels que l'aménagement de l'estuaire de la Seine, la reconversion du bassin minier au nord de la Lorraine, la reconversion du Nord-Pas-de-Calais, de la Loire ou encore la forte croissance démographique et la nécessité d'une politique de renouvellement urbain en région P.A.C.A..

Cependant, en dépit de leur caractère indispensable, les établissements publics fonciers d'Etat posent deux problèmes :

– d'une part, un problème de hiérarchie des normes. En effet, les décrets créant les établissements publics fonciers, bien que pris en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme qui définit les établissements publics d'aménagement, restreignent de fait la compétence des établissements fonciers aux activités foncières, à l'exclusion des activités d'aménagement ;

– d'autre part, un problème de compatibilité avec les règles communautaires de la concurrence. En effet, outre les subventions reçues, le produit des biens vendus et les emprunts contractés, les établissements fonciers reçoivent le produit de la taxe spéciale d'équipement. Or, si les interventions foncières sont exclues du champ concurrentiel par la Commission européenne, il n'en demeure pas moins que le produit de cette taxe n'est pas accessible aux autres opérateurs traitant de questions d'aménagement. L'affectation de cette taxe peut donc apparaître comme source d'une distorsion de concurrence, sauf à isoler juridiquement le statut de ces établissements. C'est l'objet du présent article.

II.— UNE CLARIFICATION SOUHAITABLE DES CATEGORIES D'ACTEURS DE LA POLITIQUE FONCIERE ET DE LEURS SOURCES DE FINANCEMENT

A.— UNE CLARIFICATION DU STATUT JURIDIQUE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

1. La modification de l'intitulé du chapitre I du titre II du livre III du code de l'urbanisme

Elle est opérée par le paragraphe I du présent article, qui prévoit qu'au lieu d'intituler ce chapitre « Etablissements publics d'aménagement », celui-ci s'intitule « Etablissements publics fonciers et d'aménagement ». Cette modification porte ainsi création, au niveau législatif d'une catégorie d'établissement distincte des établissements publics d'aménagement : les établissements publics fonciers.

2. Une définition législative des compétences des établissements publics fonciers de l'Etat

Le paragraphe II de l'article 45 du projet de loi tend à compléter l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, qui a trait aux compétences des établissements publics d'aménagement, afin de préciser que les établissements publics fonciers peuvent avoir une compétence limitée à la réalisation d'opérations foncières. La définition des compétences des établissements fonciers, réglementaire actuellement, deviendrait par conséquent de nature législative.

3. La procédure de création des établissements fonciers et d'aménagement

Le 2^{ème} alinéa de l'article L. 321-3 du code de l'urbanisme actuellement en vigueur prévoit que le décret de création d'un établissement public foncier ou d'aménagement est pris en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres lorsque leur zone d'activité territoriale s'étend sur plus de 100 communes.

Le paragraphe III de l'article 45 du projet du gouvernement supprime cette formalité jugée trop contraignante, puisqu'elle entraîne l'obligation, pour le pouvoir réglementaire, de prendre un décret en conseil des ministres, même en cas de modification mineure des statuts des établissements concernés. Il s'agit d'une mesure de simplification importante dans la perspective de création de nouveaux EPF.

Par conséquent, ce paragraphe dispose que les établissements publics d'aménagement, **quel que soit le nombre de communes qui y participent**, sont créés par décret en Conseil d'Etat, après avis du ou des conseils généraux et conseils municipaux concernés. Il s'agit d'une mesure de simplification importante dans la perspective de la création de nouveaux établissements.

Quant aux établissements publics fonciers, ils seront créés par décret en Conseil d'Etat après avis des collectivités territoriales compétentes.

B.— LA FIXATION D'UN PLAFOND POUR LA TAXE SPECIALE D'EQUIPEMENT

Le paragraphe IV du présent article crée un article L. 321-7-1 nouveau dans le code de l'urbanisme, prévoyant que les établissements publics fonciers bénéficient, afin de financer leurs interventions, de la taxe spéciale d'équipement, dans des conditions fixées par le code général des impôts.

III.— LES MODIFICATIONS INTRODUITES AU SENAT

A.— LA CLARIFICATION DES MISSIONS DES ETABLISSEMENTS ET LA PRIORITE ACCORDEE AUX PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT INTERCOMMUNAUX

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires économiques, tendant à reprendre la rédaction de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, qui a pour objet les établissements publics d'aménagement.

Il vise tout d'abord à clarifier le régime des établissements publics en séparant les missions, tout à fait distinctes, d'aménageur et d'opérateur foncier. L'amendement tend donc à préciser que les établissements publics seront compétents soit en matière d'aménagement, soit en matière foncière.

Il tend en outre à afficher plus clairement la priorité que devront accorder les futurs établissements publics fonciers aux opérations destinées à construire de nouveaux logements. Cette priorité ne peut s'exercer qu'en liaison avec les collectivités territoriales puisque les opérations réalisées par les établissements se font sous la forme de convention passées avec elles. Il s'agit, par conséquent, de contraindre les établissements publics à mener des opérations tenant compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat intercommunaux, les PLHI.

En revanche, les établissements publics créés avant la promulgation du présent projet de loi demeurent soumis aux dispositions de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à cette loi, à moins que leur statut ne soit modifié afin de les faire entrer dans le champ d'application du a ou du b de cet article du code.

B.— LA CONTRIBUTION DES ETABLISSEMENTS AUX OBJECTIFS DE REALISATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Adopté par la voie d'un sous-amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, le b du paragraphe I de l'article 45 a pour objet de préciser que les établissements publics fonciers créés par le présent article contribuent à la réalisation des objectifs de construction fixés par l'article 41 du projet de loi, en y consacrant une part des opérations qu'ils mènent fixée dans le cadre de programmes pluriannuels. Il s'agit ainsi de faire de ces établissements des outils efficaces pour dégager les terrains nécessaires à la réalisation des 500 000 logements prévus, en contrepartie de quoi ils percevront la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 46 du projet de loi.

C.— SIMPLIFICATION DES PROCEDURES DE CREATION DES ETABLISSEMENTS

Par le biais d'un amendement de la commission des affaires économiques ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, et sous-amendé par ce dernier,

le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article L. 321-3 du code de l'urbanisme.

Cet amendement vise à simplifier, tout en les harmonisant, les procédures de création des établissements publics visés par le présent article. Il dispose que les établissements publics d'aménagement et fonciers sont créés par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil régional, des conseils généraux, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique et des conseils municipaux des communes non membres de ces établissements.

Il prévoit en outre la consultation des établissements publics de coopération intercommunale qui sont compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, de développement économique et d'équilibre social de l'habitat, ce qui apparaît indispensable au regard du rôle désormais majeur que jouent ces établissements publics dans l'aménagement local.

Il convient de noter que seules les communes de plus de 20 000 habitants non membres des EPCI précités voient leurs conseils municipaux associés à la création des établissements visés par l'article 45 du projet de loi.

En effet, un établissement public foncier peut être compétent sur un territoire comportant parfois 600 ou 700 communes. Prévoir la consultation systématique de l'ensemble de ces communes serait extrêmement lourd. Or il ne faudrait pas que ce processus ralentisse la création des établissements publics fonciers.

Quant au 5° (nouveau) du présent article, il constitue une disposition de coordination portant sur l'article L. 321-8 du code de l'urbanisme.

Enfin, le Sénat a supprimé le IV de l'article 45, manifestement redondant avec l'article 1607 *ter* du code général des impôts, créé par l'article 46 du présent projet de loi.

La Commission a donné *un avis favorable à l'adoption* de cet article *sans modification*.

Article 45 bis (nouveau)

Rapport annuel sur les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat

L'objet du présent article additionnel est de rendre obligatoire le dépôt annuel d'un rapport du Gouvernement au Parlement, indiquant les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat partiellement ou totalement destinées à la création de nouveaux logements.

Il prévoit qu'à compter de 2005, le Gouvernement présente au Parlement, avant le 31 décembre, un rapport annuel indiquant les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat partiellement ou totalement destinées à la création de nouveaux logements.

Selon le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, qui est à l'origine de cet article additionnel, le rapport devra décrire les opérations de cession réalisées par l'Etat au profit de la création de logements. D'une part, il s'agit d'un moyen pour le Parlement de contrôler l'Etat dans ce domaine. D'autre part, la volonté de valoriser le patrimoine de l'Etat pourrait entrer en conflit avec la celle de réaliser des cessions au profit d'opérations liées au logement.

La Commission a donné *un avis favorable à l'adoption* de cet article *sans modification*.

Article 46

(Article 1607 ter [nouveau] du code général des impôts)

Taxe spéciale d'équipement unique en faveur des établissements publics fonciers

L'objet de cet article est d'instituer une taxe spéciale d'équipement unique pour le financement des interventions foncières des établissements publics fonciers créés par l'article 45

I.— UNE MULTIPLICITE DE TAXES SPECIALES D'EQUIPEMENT

La taxe spéciale d'équipement (TSE) se définit comme une taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle. En l'état actuel du droit, il existe six régimes de taxes spéciales d'équipement en France métropolitaine.

A.— LA TSE PERÇUE AU PROFIT DES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX

En vertu de l'article 1607 bis du code général des impôts (CGI), tel que modifié par l'article 193 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le produit de la TSE perçue par les établissements publics fonciers (EPF) locaux est arrêté chaque année par l'EPF local dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant situé dans son périmètre.

B.— LA TSE PERÇUE AU PROFIT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT DE BASSE-SEINE

Elle est prévue par l'article 1608 du CGI. Son montant est plafonné à 6 860 000 euros.

C.— LES TSE PERÇUES AU PROFIT D'ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DE L'ETAT

Tout EPF peut percevoir le produit d'une taxe spéciale d'équipement (TSE), additionnelle aux impôts locaux, arrêtée par le conseil d'administration, dont le plafond est fixé en loi de finances. Cette taxe lui permet de disposer de moyens propres, et de développer des actions de maîtrise foncière à la demande des collectivités.

Quatre EPF se sont dotés d'une telle taxe. Il s'agit :

– de l'EPF de Lorraine, en vertu de l'article 1609 du CGI. Son montant ne peut dépasser 15 millions d'euros par an ;

– de l'EPF du Nord-Pas-de-Calais, en vertu de l'article 1609 A du CGI. Son montant ne peut dépasser 9 147 000 euros par an ;

– de l'EPF de l'Ouest Rhône-Alpes, en vertu de l'article 1609 E du CGI. Son montant ne peut excéder 4 573 000 euros par an ;

– enfin, de l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur, en vertu de l'article 1609 F du CGI : son montant ne peut excéder 17 millions d'euros par an.

II.— L'INSTAURATION D'UNE TAXE UNIQUE POUR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS CREEES PAR L'ARTICLE 45

L'article 45 du projet de loi crée une nouvelle catégorie d'EPF, distincts juridiquement des établissements publics d'aménagement. L'article 46 tire les conséquences financières de cet article, tout en unifiant le statut des taxes existantes, à l'exclusion des taxes perçues par les établissements publics d'aménagement et par les établissements fonciers locaux.

A.— UNE TAXE UNIQUE

Pour ce faire, le second alinéa de l'article 46 introduit un article 1607 *ter* nouveau dans le CGI qui prévoit l'institution, au profit des établissements créés à l'article 45 du projet de loi, d'une taxe spéciale d'équipement destinée au financement de leurs interventions foncières.

B.— L'ENCADREMENT DU PRODUIT DE LA TAXE

La réglementation applicable à cette taxe reprend celle de l'article 1607 bis du CGI, qui a trait à la TSE des établissements publics fonciers locaux.

Le troisième alinéa de l'article 46 dispose que le produit de la taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public. En effet, la TSE est une taxe additionnelle aux quatre impôts locaux. Cependant, le conseil d'administration ne vote pas le taux de la taxe mais un produit attendu dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant résidant sur le territoire relevant de sa compétence. Ce sont les services fiscaux qui procèdent à cette répartition. Cet alinéa définit les modalités de fixation et de recouvrement de la TSE. Ces modalités sont identiques à celles fixées à l'article 1607 bis du CGI s'agissant des autres établissements publics fonciers.

Le quatrième alinéa de l'article précise que le montant de la taxe est réparti entre les personnes assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.

III.— LES MODIFICATIONS DU SENAT

Le Sénat a tout d'abord adopté un amendement de coordination avec les modifications apportées à l'article 45 du projet de loi, tendant à préciser que les établissements publics concernés par la perception de la taxe spéciale d'équipement sont les établissements publics fonciers.

Contre l'avis du Gouvernement, la commission des affaires sociales du Sénat, soutenue par la commission des affaires économiques, a adopté un amendement tendant à préciser que les organismes d'habitation à loyer modéré sont exonérés de la taxe additionnelle au titre des locaux d'habitation et dépendances dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources. Les redevables au nom desquels une cotisation de la taxe d'habitation est établie au titre de ces locaux sont exonérés de la taxe additionnelle. Ces redevables sont les locataires des « locaux d'habitation » dont sont propriétaires les organismes d'HLM.

Ainsi cet alinéa institue-t-il une exonération de TSE en faveur des logements sociaux applicable aux deux redevables de cette taxe que sont d'une part les organismes d'HLM propriétaires (TFPB), d'autre part les locataires de ces organismes (taxe d'habitation).

En outre, l'emploi des termes « taxe additionnelle » mentionnés dans l'amendement n° 90 présenté en première lecture au Sénat vise à distinguer cette exonération spécifique de TSE de celle qui peut résulter d'une exonération de la base principale. En effet, la TSE étant une taxe additionnelle aux quatre taxes locales, ne la payent que les personnes qui payent le montant principal. Quant aux exonérations éventuelles de l'une des 4 taxes locales - que sont la taxe

d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncières sur les propriétés non bâties (TH, TFPB, TFPNB et TP) -, elles induisent une exonération de TSE. S'agissant des logements sociaux, les organismes HLM qui bénéficient par exemple de l'exonération de TFPB bénéficient de fait de l'exonération de TSE.

L'objectif de cette modification consiste à rétablir le parallélisme des formes entre la réglementation applicable à la taxe spéciale d'équipement des établissements publics fonciers locaux et celle qui régit la nouvelle taxe perçue au profit des établissements publics fonciers créés par le présent projet de loi. Ainsi l'exonération qui prévaut dans le cadre de la taxe existante pour les organismes d'HLM et leurs locataires est-elle étendue à la nouvelle taxe.

En outre, tandis que la commission des affaires sociales exprimait un avis de sagesse, le Sénat a adopté une disposition analogue en faveur des sociétés d'économie mixte.

Enfin, le Sénat a introduit deux nouveaux paragraphes (II et III), prévoyant des dispositions de coordination.

La Commission a donné *un avis favorable à l'adoption* de cet article *sans modification*.

Article 47

(Articles L. 353-15-2 et L. 442-6-5 [nouveaux]
du code de la construction et de l'habitation)

Protocole d'accord entre le bailleur social et le locataire en situation de défaut de paiement du loyer

Cet article a pour objet l'institution d'un protocole d'accord sur l'apurement de la dette, signé entre l'organisme bailleur et le locataire dont le bail a été résilié par décision judiciaire. L'objet de ce protocole consiste à permettre de surseoir à l'expulsion du locataire.

I.— PALLIER LES INSUFFISANCES DE LA LOI RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

A.— PREVENIR LES EXPULSIONS

1. Un traitement social

La loi n° 98-657 d'orientation pour la lutte contre les exclusions prévoit un certain nombre de mesures de prévention des expulsions locatives. Il s'agit de dispositifs favorisant un traitement social et préventif des difficultés auxquelles

peuvent être confrontés les locataires les plus démunis, afin d'éviter les contentieux, et afin de restreindre les expulsions aux locataires de mauvaise foi.

2. Une approche préventive

Ont été créées une procédure précontentieuse spécifique avant la saisine du juge dans le parc social ainsi que l'instauration d'une démarche préventive sous la responsabilité du préfet pendant la phase contentieuse pour tous les locataires.

En outre, le juge judiciaire s'est vu confier de nouveaux pouvoirs. Les conditions de mise en œuvre des expulsions ont été aménagées. A été rendue obligatoire la réalisation d'une charte départementale de prévention des expulsions.

B.— UN BILAN MITIGE

1. Un bilan positif jusqu'en 1999

Le nombre de contentieux locatifs, de décisions prononçant l'expulsion, de commandements de quitter les lieux, de demandes et de décisions d'octroi du concours de la force publique a sensiblement baissé de 1998 à 1999.

2. Une reprise des procédures d'expulsion après 2000

L'augmentation des contentieux locatifs après 2000 peut s'expliquer par l'accroissement de la précarité des ménages dans un contexte de hausse continue des loyers, notamment dans le parc locatif privé.

3. Un dispositif de prévention aux résultats mitigés

a) Une mise en place ralentie

Les chartes pour la prévention des expulsions ont été mises en place tardivement : en effet, au 31 décembre 2003, seuls 66 départements en étaient pourvus. En outre, il s'agit souvent de simples accords formels sans véritable dispositif de suivi et d'évaluation.

b) Les difficultés rencontrées par les sections départementales des APL

Les sections départementales des aides personnalisées au logement (APL) ont éprouvé des difficultés face à l'augmentation du nombre de dossiers. C'est pourquoi certaines de ces sections ont fonctionné comme des chambres d'enregistrement, sans véritablement jouer le rôle préventif qui leur a été dévolu.

c) Les lacunes des enquêtes sociales du préfet

Le préfet s'est vu confier une mission d'enquête sociale dès réception de l'assignation. Or, dans les faits, cette enquête est menée de façon variable selon les

départements. C'est pourquoi le juge ne dispose pas toujours des éléments administratifs lui permettant d'accorder des délais de paiement aux locataires en difficulté.

d) Une mobilisation insuffisante des dispositifs d'aide

Le mode de fonctionnement du fonds de solidarité logement n'est pas toujours adapté aux difficultés rencontrées. Plus encore, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dispose de capacités de relogement qui restent insuffisantes.

e) Des mesures de prévention et de suivi rarement mises en œuvre

Après le jugement, il est rare que les mesures de prévention et de suivi des locataires, prévues par la loi, soient mises en œuvre. On constate de fait un taux d'échec important des plans d'apurement prononcés par le juge, ces plans étant parfois difficilement réalisables étant donné la situation financière des locataires concernés.

f) Le manque d'information et d'implication des locataires

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les locataires concernés ne bénéficient pas encore d'une information claire, d'un accompagnement social ni de l'assistance juridique nécessaire.

C.— DE NOUVELLES ACTIONS ONT ETE ENGAGEES POUR RESOUDRE CES DIFFICULTES

Le 13 mai 2004, une circulaire a été signée conjointement par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et par le secrétaire d'Etat au logement. Elle prévoit, pour l'ensemble du parc HLM, un dispositif de rétablissement de l'APL même après résiliation de bail, afin d'éviter les expulsions pour impayé de loyer des locataires de bonne foi. Cette circulaire préfigure, au niveau réglementaire, le dispositif de protocole proposé par le présent article.

II.— LE DISPOSITIF PROPOSE COMPLETE LA LOI DE 1998

Le présent article propose de reprendre, au niveau législatif, la circulaire du 13 mai 2004, tout en la complétant.

A.— UN PROTOCOLE D'ACCORD

1. L'objectif : le rétablissement du bail

Le paragraphe I du présent article introduit un article L. 353-15-2 nouveau dans le code de la construction et de l'habitation. Il concerne les locataires bénéficiant de l'aide personnalisée au logement (APL) résidant dans un logement

locatif social. Il dispose que lorsque le bail est résilié par décision judiciaire pour défaut de paiement de loyers et de charges, le locataire et le bailleur peuvent signer un protocole d'accord en vue du rétablissement du bail.

La Commission a *rejeté*, conformément à l'avis de son rapporteur, un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet prévoyant que le protocole d'accord conclu entre l'organisme d'habitations à loyer modéré et l'occupant d'un de ses logements dont le bail a été résilié par décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges est également signé par le représentant de l'Etat dans le département.

La Commission a également *rejeté*, suivant l'avis de son rapporteur, un amendement de coordination avec l'amendement précédent.

2. Un accord valant titre d'occupation

En outre, ce protocole vaut titre d'occupation. Il donne droit à l'APL. Dans des conditions fixées par décret, le versement de l'APL peut être ouvert pendant la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole.

3. Un engagement du locataire

Dans le cadre de ce protocole, le locataire prend l'engagement :

– de payer régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges fixées dans la décision judiciaire de résiliation ;

– de respecter un plan d'apurement de sa dette locative approuvé par la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL), ce plan étant joint au protocole. L'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation dispose que la SDAPL est présidée par le préfet.

En vertu des articles R. 351-30 et R. 351-31 du code de la construction et de l'habitation, précisés par les circulaires n° 92-77 du 21 octobre 1992 et n° 95-51 du 31 juillet 1995, la SDAPL est compétente pour décider le maintien du versement de l'APL lorsque le bénéficiaire ne règle pas la part de dépense de logement restant à sa charge quand l'APL est directement versée au bailleur. L'article R. 351-30 prévoit que dans un délai de trois mois après la constitution de l'impayé, le bailleur doit saisir la SDAPL. Cet article définit le rôle qu'exerce la SDAPL pour proposer des solutions en vue de l'apurement de la dette. C'est dans le cadre de ce dispositif qu'elle intervient pour approuver les plans d'apurement qui peuvent être contractés entre le bailleur et le locataire, qu'elle décide de maintenir le versement de l'aide personnalisée au logement sous réserve de la reprise du paiement du loyer et de la bonne exécution du plan d'apurement.

Elle peut en outre statuer sur les demandes de remise de dettes présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'APL en cas de réclamation d'un trop

perçu effectuée par la CAF. Enfin, elle peut statuer sur les contestations des décisions des organismes payeurs de l'APL ou de l'aide au déménagement. Des dispositions similaires existent pour les allocations de logement. Dans ce cas, c'est la caisse d'allocations familiales (ou la caisse de mutualité sociale agricole) qui intervient en cas d'impayés en application des articles D.542-17 et R 831-21-1 du code de la sécurité sociale portant respectivement sur l'allocation de logement à caractère familial et sur l'allocation de logement à caractère social.

Le dispositif prévu à l'article 47 s'inspire de ces dispositions, mais il ne s'applique qu'une fois le bail résilié.

4. La durée du protocole

Elle est fixée à deux ans. Elle peut être prolongée d'une année, par un avenant au protocole, mais uniquement en cas de renégociation du plan d'apurement.

5. Les engagements du bailleur

L'organisme HLM s'engage, sous réserve du respect des engagements de l'occupant du logement, à renoncer à la poursuite de la procédure d'expulsion et à consentir un nouveau bail au terme du protocole.

En revanche, dans l'hypothèse où le protocole ne serait pas respecté par l'occupant, l'organisme retrouve le droit de faire exécuter la décision judiciaire de résiliation du bail, sans saisir à nouveau le juge. Cela entraîne la cessation automatique du versement de l'APL. Il peut aussi demander l'expulsion du locataire.

B.— UN CHAMP D'APPLICATION ETENDU

1. Les logements en HLM et les logements conventionnés des SEM

Si le paragraphe I s'applique aux organismes HLM, le paragraphe II précise que les dispositions de l'article L. 353-15-2 nouveau s'appliquent également aux logements conventionnés appartenant à des SEM.

2. Les logements non conventionnés

Le paragraphe III introduit un article L. 442-6-5 nouveau dans le code de la construction et de l'habitation, qui prévoit un protocole identique à celui qui s'applique aux logements sociaux conventionnés aux termes de l'article L. 353-15-2 nouveau précité, pour les logements non conventionnés mais dont les locataires bénéficient des allocations de logement, c'est-à-dire des logements non conventionnés des organismes HLM.

Ce protocole vaut titre d'occupation et donne droit au versement des allocations de logement. Le plan d'apurement doit être approuvé par l'organisme payeur de ces aides. La durée du protocole ainsi que les engagements du locataire et du bailleur sont identiques au dispositif présenté ci-dessus.

3. Les logements des SEM dans les DOM

Le paragraphe IV prévoit que les dispositions de l'article L. 442-6-5 nouveau sont applicables dans les départements d'outre-mer aux logements non conventionnés appartenant à des sociétés d'économie mixte.

En effet, contrairement aux logements non conventionnés des SEM de métropole, qui sont exclusivement régis par les règles du parc privé, les logements des DOM construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat - qui ouvrent droit à l'allocation de logement, dans la mesure où il n'existe pas d'APL dans les DOM – ainsi que ceux de métropole qui sont conventionnés à l'APL, sont soumis à un régime très proche de celui du parc social HLM en vertu de l'article L. 472-1-2 – relatif aux DOM –, des articles L. 481-3, L. 353-19 et L. 411-4 du code de la construction et de l'habitation, relatifs aux logements conventionnés des SEM en métropole.

4. L'exclusion des logements privés conventionnés

Les logements privés conventionnés sont implicitement exclus du champ d'application du dispositif proposé par le présent article.

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, visant à étendre le dispositif de prévention des expulsions prévu par cet article à tous les types de logement, en supprimant la référence aux logements appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré ou géré par lui.

C.— LES EFFETS DE L'APUREMENT DE LA DETTE

Le paragraphe V précise que l'occupant d'un logement appartenant à un organisme HLM, à une SEM, ou d'un logement géré par ceux-ci, et dont le bail a été résilié en vertu d'une décision judiciaire pour défaut de paiement, et qui, à la date de publication de la présente loi, a apuré sa dette locative et paie l'indemnité d'occupation ainsi que les charges fixées par le juge, est réputé titulaire d'un bail ouvrant droit au versement de l'APL ou des allocations de logement.

Les logements visés au paragraphe V sont donc les logements conventionnés – ouvrant droit à l'APL – d'une part, et les logements non conventionnés – ouvrant droit aux aides au logement – d'autre part, situés tant en métropole qu'outre-mer. En effet, ce paragraphe vise à régulariser par un bail la situation du « stock » des ménages à jour du paiement de leur dépense de logement.

Dans cette hypothèse, la signature du bail doit intervenir dans les meilleurs délais.

III.— LES MODIFICATIONS DU SENAT

A.— RETROACTIVITE DU PAIEMENT DE L'APL

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires économiques ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, et prévoyant à l'article L. 353-15-2 le versement rétroactif de l'aide personnalisée au logement, y compris lorsque le bail a été résilié plus de deux ans avant la signature du protocole sans que la règle de prescription s'applique.

Cette disposition s'applique aussi bien aux logements conventionnés qu'aux logements non conventionnés dont les locataires perçoivent une aide personnalisée au logement.

B.— SAISINE DU FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT

En vertu de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées institue un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges.

Le fonds de solidarité prend en charge les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes bénéficiant du plan départemental. Il peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er ou qui leur accordent une garantie.

Sur proposition de la commission des affaires sociales, et avec le soutien du Gouvernement, le Sénat a adopté un dispositif tendant à faire respecter le plan d'apurement créé par l'article 47⁽¹⁾, en prévoyant la possibilité pour la commission chargée dans le département de l'attribution de l'aide au logement de saisir le fonds de solidarité pour le logement. Cette disposition s'applique tant pour les logements conventionnés que pour les logements non conventionnés dont les locataires bénéficient des allocations au logement.

C.— POSSIBILITE D'ALLONGER LA DUREE DU PROTOCOLE

A la suite d'un amendement déposé par le Gouvernement, le Sénat a adopté des dispositions tendant à rendre possible un allongement de la durée du

(1) *Il s'agit du plan d'apurement de la dette locative d'un locataire bénéficiant de l'aide personnalisée au logement.*

plan d'apurement - jusqu'à cinq ans au total en cas de nécessité, au lieu de trois ans dans le projet de loi initial.

Cependant, afin de ne pas remettre en cause le délai de trois ans au terme duquel l'occupant qui remplit ses engagements redevient locataire en signant un bail, le projet de loi, tel qu'issu du Sénat, prévoit en outre que sous réserve du respect des engagements de l'occupant, l'organisme renonce à la poursuite de la procédure d'expulsion et conclut sans délai un bail au terme du protocole.

Cet allongement bénéficie tant aux locataires des logements conventionnés qu'à ceux des logements non conventionnés, dès lors que les locataires bénéficient de l'aide personnalisée au logement.

D.— MESURES D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Le Sénat a adopté ⁽¹⁾ un dispositif d'accompagnement social des ménages confrontés à une procédure d'expulsion. Ce dispositif inscrit dans la loi des mesures prévues par la circulaire du 13 mai 2004 relative à la mise en place d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions.

Il est par conséquent précisé que les parties au protocole défini à l'article 47 du projet de loi prévoient dans ce protocole un accompagnement social nécessaire à la gestion d'un budget par l'intéressé, à l'ouverture de l'ensemble des droits aux prestations sociales et à l'aide au logement et à la mobilisation des différents dispositifs d'aide.

Ces mesures d'accompagnement bénéficient tant aux locataires des logements conventionnés qu'à ceux des logements non conventionnés, dès lors que les locataires bénéficient de l'aide personnalisée au logement.

E.— EXTENSION DU BENEFICE DU PROTOCOLE AUX SOUS-LOCATIONS A DES MENAGES DEFAVORISES

Outre un amendement de précision au paragraphe V du présent article, le Sénat a adopté un paragraphe VI nouveau, prévoyant que dans les situations de sous-location par une association d'un logement à un ménage défavorisé en situation d'impayé de loyers, le protocole prévu à l'article 47 peut être conclu. Il ouvre alors droit au versement des aides au logement et vaut titre d'occupation. Dans ce cas, l'association est signataire du protocole aux côtés du bailleur et de l'occupant du logement. En outre, dans des conditions fixées par décret, le droit au versement de l'aide personnalisée au logement et des allocations de logement peut être étendu à la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole. » L'article L. 442-8-2 du code de la construction et de l'habitation est modifié en conséquence.

(1) Par le biais de l'amendement n° 369 du Sénat.

F.— EXTENSION DU PROTOCOLE D'ACCORD AUX BAUX DES LOGEMENTS DE L'EPINORPA

La commission des affaires sociales du Sénat ayant émis un « avis de sagesse positive », et le Gouvernement, un avis favorable, le Sénat a étendu le bénéfice du dispositif prévu par le présent article à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais créé par l'article 191 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ⁽¹⁾.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Après l'article 47

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec, prévoyant que les plafonds de loyer de référence permettant de déterminer les aides personnelles au logement sont indexés sur l'indice du coût de la construction.

La Commission a également *rejeté*, suivant l'avis de son rapporteur, un amendement du même auteur, prévoyant que l'aide personnalisée au logement est due à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies.

Article additionnel après l'article 47

Versement trimestriel des APL de faible montant

La Commission a *adopté*, conformément à l'avis de son rapporteur, un amendement (**amendement n° 48**) de M. Jean-Yves Le Bouillonec, prévoyant que l'aide personnalisée au logement peut donner lieu à un versement trimestriel lorsque le montant de son versement mensuel est inférieur aux frais de gestion occasionnés par son traitement.

M. Jean-Yves Le Bouillonec a en effet rappelé qu'un arrêté du 30 avril 2004, en relevant le seuil de versement mensuel de l'aide personnalisée au logement de 15 à 24 euros, avait exclu 120 000 ménages du bénéfice de cette aide ; il a donc indiqué que cet amendement visait à permettre un versement trimestriel de cette aide dans le cas où les frais de gestion de cette aide sont supérieurs à la somme perçue par les ménages.

Article 48

Recevabilité de la demande d'assignation du bailleur

(1) S'agissant de cet établissement, se reporter à nos remarques à l'article 43.

Cet article a pour objet d'instituer une condition de recevabilité de la demande du bailleur pour le constat de la résiliation du bail d'un locataire. La recevabilité est conditionnée par le respect du délai courant entre, d'une part, la saisine de la commission de la section départementale des aides publiques au logement ou de l'organisme payeur et, d'autre part, l'assignation en cause.

I.— UN DROIT INSUFFISAMMENT PROTECTEUR

A.— UN DELAI DE DEUX MOIS POUR LES LOCATAIRES

L'article 24 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 26 décembre 1986, précise que toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non-versement du dépôt de garantie ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux.

A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.

B.— L'ADAPTATION DU DISPOSITIF AU PARC LOCATIF SOCIAL : LA LOI N° 98-657 DU 29 JUILLET 1998

L'article 115 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article L. 353-15-1 du code de la construction et de l'habitation, a adapté ces dispositions au parc locatif social en prévoyant en particulier une procédure précontentieuse, afin de prévenir toute décision judiciaire d'expulsion locative. L'objectif consiste en effet à instaurer un traitement social des locataires en difficulté, afin d'éviter la phase contentieuse, en la limitant aux locataires de mauvaise foi.

L'article L. 353-15-1 dispose en effet que pour l'application de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, les organismes bailleurs, pour leurs logements faisant l'objet d'une convention et dont les locataires bénéficient de l'aide personnalisée au logement, ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine de la commission mentionnée à l'article L. 351-14 en vue d'assurer le maintien du versement de l'aide personnalisée au logement, sauf si la décision de cette commission intervient avant l'expiration de ce délai. Ainsi l'article L. 353-15-1 concerne-t-il les logements conventionnés appartenant à un organisme HLM ou gérés par lui ainsi que les logements conventionnés des SEM, et ce, dans

la mesure où l'article L. 353-19 étend l'application des dispositions de l'article L. 353-15-1 aux logements conventionnés des SEM de métropole.

L'article L. 442-6-1 du code précité prévoit les mêmes dispositions pour les logements non conventionnés appartenant aux offices HLM, ainsi que pour les logements des SEM des DOM, en vertu de l'article L. 472-1-2 du même code.

Quant à l'assignation aux fins de constat de résiliation de bail, elle constitue le mode légal de saisine du tribunal d'instance. Il s'agit de l'acte établi par un huissier, qui informe le destinataire qu'un procès est engagé contre lui et qui l'invite à se présenter devant le tribunal.

C.— L'ABSENCE DE SANCTION ET DE CONTROLE

En dépit de la protection que constituent, pour le locataire, la saisine de la commission départementale chargée de statuer sur les demandes et réclamations relatives aux APL, d'une part, et le délai de trois mois séparant cette saisine de l'éventuelle assignation aux fins de constat de résiliation du bail, d'autre part, l'absence de contrôle de l'effectivité de cette saisine rend le dispositif peu efficace.

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, les acteurs locaux ont constaté que le délai de trois mois n'était pas toujours respecté et que la phase pré-contentieuse s'en trouvait réduite.

II.— UN DISPOSITIF QUI POURRAIT RENFORCER LA PREVENTION DES EXPULSIONS DANS LE SECTEUR LOCATIF SOCIAL

L'article 48 prévoit que le non-respect du délai de trois mois constitue une cause d'irrecevabilité de la demande d'assignation du bailleur. En d'autres termes, le respect du délai devient une formalité substantielle. Cet article modifie en conséquence les articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le Sénat n'a apporté aucune modification à cet article.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 49

Notification obligatoire au préfet des demandes reconventionnelles de résiliation de bail

L'objet de cet article consiste à rendre obligatoire la notification au préfet des demandes reconventionnelles de résiliation de bail. Les demandes reconventionnelles peuvent être formulées par un bailleur en riposte à une procédure judiciaire engagée à son encontre par le locataire

I.— L'EXISTENCE DE CONDITIONS D'EFFECTIVITE DES CLAUSES DE RESILIATION DE BAIL POUR DEFAUT DE PAIEMENT

La loi prévoit des conditions nécessaires à la résiliation de bail pour défaut de paiement d'un locataire, l'objectif étant, selon les termes de l'intitulé de la loi, « d'améliorer les rapports locatifs ». Dans le cas particulier des locataires du parc social, l'objectif est de prendre en compte leurs difficultés financières, en renforçant les exigences des dispositifs précités.

L'article 24 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 26 décembre 1986 prévoit qu'en cas d'assignation devant le juge pour résiliation de bail d'habitation en raison d'une dette locative, l'huissier de justice notifie au préfet cette assignation au moins deux mois avant l'audience. Cette notification s'effectue par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

L'objectif de cette notification est de permettre au représentant de l'Etat de saisir les services sociaux compétents, afin d'engager une démarche de prévention de l'expulsion, en faveur des locataires de bonne foi. Ces services sont notamment :

- les organismes dont relèvent les aides au logement, c'est-à-dire la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL), la CAF ou la MSA ;
- le fonds départemental de solidarité pour le logement ;
- le service des assistantes sociales.

Cette saisine des services sociaux a pour but de permettre de diligenter une enquête sociale d'urgence, et éventuellement, d'élaborer un plan d'apurement de la dette du locataire. Elle peut également permettre la recherche d'une solution de relogement qui soit plus adaptée aux ressources du locataire concerné dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

II.— PALLIER L'ABSENCE DE DISPOSITIF EN CAS DE DEMANDE RECONVENTIONNELLE DU BAILLEUR

Aucune disposition n'est actuellement prévue en faveur de la prévention de l'expulsion d'un locataire de bonne foi du parc social, lorsque la demande de résiliation du contrat de location est faite par le bailleur sous forme reconventionnelle. En vertu de l'article 64 du nouveau code de procédure civile, la demande reconventionnelle se définit comme la demande par laquelle le défendeur originaire prétend obtenir un avantage autre que le simple rejet de la prétention de son adversaire. En d'autres termes, il s'agit de la situation dans laquelle le défendeur prend l'offensive en formant à son tour une demande qui, si elle réussit, entraîne la condamnation de son adversaire. S'agissant des contentieux relatifs aux baux d'habitation, cela consiste en une demande formulée par le bailleur en résiliation du bail, lorsque le locataire a engagé contre celui-ci une procédure judiciaire.

En conséquence, l'article 49 tend à modifier l'article 24 de la loi n° 89-462 précitée afin de prévoir que les demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative doivent également être notifiées au préfet. Cette démarche incombe au bailleur.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 49 bis (nouveau)

Location-accession à la propriété immobilière

L'objet du présent article est de sécuriser les locataires-accédants et de rendre le prêt social de location-accession plus attractif pour les ménages aux revenus les plus modestes. Pour ce faire, il prévoit tout d'abord un droit au relogement du locataire-accédant en cas de résiliation du contrat. Il prévoit en outre le droit au relogement du locataire-accédant d'un logement financé grâce au PSLA lorsque le contrat de location-accession a été résilié ou lorsque le transfert de propriété n'a pas eu lieu au terme convenu. Enfin, il dispose que lorsque la garantie de relogement est mise en place, les offres de relogement ne sont pas soumises à la procédure d'attribution prévue aux articles L. 441-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

I.— FAVORISER L'ACCESSION A LA PROPRIETE

A.— UN CONTRAT DIFFERANT LE TRANSFERT DE PROPRIETE DU LOGEMENT

La loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière institue un contrat de location-accession à la propriété immobilière. L'article premier de la loi définit ce contrat comme celui par « lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté exprimée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option. »

Il se présente donc comme une convention originale différant le transfert de propriété d'un logement à l'issue d'une période de jouissance pendant laquelle l'occupant verse une redevance représentative de la jouissance de son habitation et de son droit personnel au transfert de propriété du bien.

Par cette convention, le législateur entendait instituer un statut intermédiaire entre la location et la propriété en permettant un passage de l'une à l'autre. Cette troisième voie ajoutait ainsi une composante nouvelle au droit à l'habitat reconnu par la loi du 22 juin 1982 et repris par la loi du 6 juillet 1989.

B.— LES MODALITES DE RESILIATION DU CONTRAT

L'article 9 de la loi n° 84-595 précitée prévoit que lorsque le contrat est résilié, ou lorsque le transfert de propriété n'a pas eu lieu au terme convenu, l'occupant ne bénéficie, sauf convention contraire d'aucun droit au maintien dans les lieux.

Il reste tenu du paiement des redevances échues et non réglées ainsi que des dépenses résultant des pertes et dégradations survenues pendant l'occupation et des frais dont le vendeur pourrait être tenu en ses lieu et place.

C.— INDEMNITE EN CAS D'INEXECUTION DU CONTRAT

L'article 11 de la loi n° 84-595 précitée prévoit que lorsque le contrat est résilié pour inexécution, le vendeur peut obtenir une indemnité qui ne peut dépasser 2 % du prix de l'immeuble objet du contrat.

Lorsque, du fait de l'accédant, le transfert de propriété n'a pas eu lieu au terme convenu pour une cause autre que celle visée ci-dessus, le vendeur peut obtenir une indemnité qui ne peut dépasser 1 % du prix de l'immeuble objet du contrat.

II.— UN DISPOSITIF EN FAVEUR DU RELOGEMENT DES LOCATAIRES-ACCEDANTS

Le Sénat a adopté, par la voie d'un amendement de la commission des affaires économiques ayant recueilli l'avis favorable de la commission des affaires sociales ainsi que du Gouvernement, un article additionnel tendant à mettre en cohérence la loi n° 84-595 avec le nouveau régime de location-accession.

Tout d'abord, le 1° B du paragraphe I de cet article tend à compléter le contenu du contrat de location-accession afin de prévoir un droit au relogement du locataire-accédant en cas de résiliation du contrat ou dans l'hypothèse où, pour une raison ou une autre, il ne souhaiterait plus devenir accédant.

Le 1° du paragraphe I de l'article 49 bis, qui modifie le 10° de l'article 5 de la loi n° 84-595, est une disposition de coordination avec les modifications apportées par le 2° du même paragraphe à l'article 9 de la même loi.

Le b) du 2° du paragraphe I de l'article 49 bis confirme également le droit au relogement du locataire-accédant d'un logement financé grâce au PSLA lorsque le contrat de location-accession a été résilié ou lorsque le transfert de propriété n'a pas eu lieu au terme convenu. A cette fin, l'article 49 bis propose une nouvelle rédaction de l'article 9 de la loi n° 84-595, qui dispose que lorsque le contrat de location-accession porte sur un logement qui a bénéficié d'une décision d'agrément prise par le préfet, dans des conditions prévues par décret, le vendeur est tenu, au plus tard dans un délai de six mois à partir de la date limite fixée pour la levée d'option, de proposer par lettre recommandée avec demande d'avis de réception trois offres de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités de l'occupant dès lors que ses revenus n'excèdent pas le niveau de ressources prévu à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

A défaut d'acceptation des offres de relogement, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la troisième offre, il est déchu de tout titre d'occupation sur le logement. En cas d'acceptation d'une offre, si le vendeur est un organisme HLM, le relogement ne fait pas l'objet de la procédure d'attribution prévue aux articles L. 441-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation, instaurant dans chaque organisme une commission chargée d'attribuer nominativement les logements sociaux. A compter de la date limite fixée pour la levée d'option et jusqu'au départ des lieux, l'occupant verse une indemnité d'occupation qui ne peut être supérieure au montant de la redevance diminué de la fraction imputable sur le prix de l'immeuble.

Le C du paragraphe I modifie en outre l'article 11 de la loi n° 84-595, relatif aux indemnités que peut obtenir le vendeur en cas d'inexécution du contrat, afin de préciser que cette indemnité n'est pas due lorsque le contrat porte sur un logement qui a bénéficié d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'Etat dans le département, dans des conditions prévues par décret.

En outre, l'appréciation des ressources du locataire-accédant se fait à la date d'entrée dans les lieux et, lorsque la garantie de relogement est mise en place,

les offres de relogement ne sont pas soumises à la procédure d'attribution prévue aux articles L. 441-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Le deuxième alinéa de l'article 24 de la loi n° 84-595, relatif à la date à laquelle la situation du locataire-accédant est appréciée, est par conséquent supprimé par le D du I de l'article 49 bis du présent projet de loi.

L'article 49 bis prévoit également l'insertion, après l'article 27 de la loi n° 84-595, d'un article 27-1, prévoyant qu'après le transfert de propriété d'un logement qui a bénéficié d'une décision d'agrément prise par le préfet, dans des conditions prévues par décret, et lorsque la garantie de relogement est mise en œuvre par l'accédant dans des conditions définies par arrêté, les offres de relogement ne font pas l'objet de la procédure d'attribution prévue aux articles L. 441-2 et suivants dès lors que le vendeur est un organisme mentionné à l'article L. 4112.

Enfin, le II de l'article 49 bis procède, par coordination, à la suppression des trois derniers alinéas de l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation relatif à la vente d'immeubles à construire, qui constitue celle par laquelle le vendeur s'oblige à édifier un immeuble dans un délai déterminé par le contrat.

Les trois derniers alinéas de l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation concernent les dispositions dérogatoires applicables aux contrats de vente à terme ou en l'état futur d'achèvement conclus entre un ou plusieurs organismes HLM ou une société d'économie mixte et un locataire-accédant.

La vente à terme est le contrat par lequel le vendeur s'engage à livrer l'immeuble à son achèvement, l'acheteur s'engage à en prendre livraison et à en payer le prix à la date de livraison. Le transfert de propriété s'opère alors de plein droit par la constatation par acte authentique de l'achèvement de l'immeuble ; il produit ses effets rétroactivement au jour de la vente. S'agissant des contrats de location-accession, une dérogation s'applique puisque le contrat de vente d'immeuble à construire peut :

- stipuler que le transfert de propriété est opéré seulement après le paiement intégral du prix ;

- prévoir que le paiement peut être effectué par fractions échelonnées, avant et après achèvement de la construction.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU PARC LOCATIF PRIVÉ

Article additionnel avant l'article 50

Création d'une procédure d'accession sociale à la propriété (ASP)

La Commission a examiné un amendement du président Patrick Ollier portant article additionnel avant l'article 50 et visant à créer une procédure d'accession sociale à la propriété, dite « procédure ASP ».

Le président Patrick Ollier a précisé que cette nouvelle procédure visait à conforter l'action sociale du Gouvernement, compte tenu du caractère « illisible » du débat relatif au prêt à taux zéro. Il a indiqué qu'il s'agissait de mettre en place, en matière d'accès à la propriété, un dispositif inspiré de celui des habitations à loyer modéré (HLM) en matière locative. Il a ajouté que cet amendement avait surtout vocation à ouvrir une nouvelle piste et pourrait être retiré en séance publique si le Gouvernement proposait une rédaction améliorée.

Puis, suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n°49**) *portant article additionnel avant l'article 50*.

Article 50

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

<p>L'objet de cet article est de programmer les crédits supplémentaires qui seront affectés à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) afin de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés, et de contribuer à la remise sur le marché locatif de logements vacants.</p>
--

I.— L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS, MISSION-CLEF DE L'ANAH

A.— UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC ANCIEN AUX MISSIONS RENOUVÉLÉES

1. Un établissement public administratif

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat constitue un établissement public administratif créé en 1971. En vertu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, et de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, sa mission consiste

à promouvoir et à faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation ou de logements, ainsi que l'exécution de la transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale. Le décret du 20 avril 2001 définit l'organisation et le fonctionnement de l'agence ainsi que certaines règles d'attributions des subventions.

2. L'attribution de subventions en faveur de l'amélioration des logements

L'agence attribue des aides, sous forme de subventions, aux propriétaires bailleurs et, sous conditions de ressources, aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de 15 ans (10 ans lorsqu'il s'agit de travaux dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde).

Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant reçu une subvention s'engagent à occuper celui-ci ou à le donner en location, pendant neuf ans, à titre de résidence principale.

Les travaux doivent permettre d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, d'équipement, d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques. Ils doivent permettre aussi d'économiser l'énergie, d'améliorer l'isolation acoustique et, de façon générale, favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

3. Trois priorités

Au début de chaque année, le conseil d'administration de l'ANAH définit dans la circulaire relative à la programmation de l'action et des crédits les objectifs et orientations de l'agence, ceux-ci s'inscrivant dans la politique du logement définie par le ministère.

Ainsi depuis 2002, les priorités nationales élaborées et mises en œuvre sont de trois ordres :

– Le premier objectif vise à mobiliser le parc de logements privés, notamment par la **remise sur le marché de logements vacants** et par le développement d'une offre locative privée sociale ou intermédiaire, tout en développant l'action en faveur des populations à revenus modestes ;

– Le deuxième objectif consiste à intensifier l'action de l'agence dans tous les domaines concernant la **préservation de la santé et de la sécurité** dans les logements.

– Quant au troisième objectif, il vise à amplifier la prise en compte du **développement durable** dans l'habitat.

4. Des ressources d'origines multiples

Jusqu'en 1988, le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) a constitué la quasi-totalité des ressources de l'ANAH. L'article 42 de la loi de finances pour 1988 a prévu le versement au budget général du produit de la TADB, devenue depuis la loi de finances rectificative pour 1998, la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail et, depuis janvier 2001, contribution sur les revenus locatifs (CRL). Parallèlement, une subvention d'investissement et une subvention de fonctionnement inscrites au budget de l'Etat sont versées à l'agence. A la subvention de l'Etat, il convient d'ajouter le produit de la taxe sur les logements vacants.

Le tableau ci-après récapitule les crédits disponibles pour 2002 et 2003 et les crédits attendus pour 2004.

	Crédits d'engagement				
	AP Etat disponibles (LFI + reports) (1)	AP Etat versées à l'agence (2)	Reports de gestion ANAH autorisés (3)	Taxe sur les logements vacants (4)	Total disponible (2+3+4)
2002	442,1 M€	404 M€	40 M€	12,195 M€	456,195 M€
2003	422 M€	304,51 M€	87 M€	23,65 M€	415,16 M€
2004 (Prévision)	397,1 M€	319,78 M€	77,32 M€	21 M€	418,1 M€

5. Un bilan non négligeable

Selon les informations fournies à votre rapporteur, en 2002, l'ANAH a distribué 456,2 millions d'euros de subventions. 111 200 dossiers de demandes de subventions ont été agréées, correspondant à 178 400 logements améliorés. Il s'agit de logements dans lesquels sont réalisés des travaux d'amélioration à l'intérieur des logements et/ou concernés par des travaux de remise en état de l'immeuble. 63 400 de ces logements sont occupés par leurs propriétaires et 115 000 sont loués par 47 800 propriétaires bailleurs.

B.— LE PARC PRIVE : UNE AMELIORATION NECESSAIRE

En dépit des efforts consentis par l'ANAH, environ 250 000 logements en copropriété nécessitent, en raison de leur dégradation, une intervention publique. En outre, de nombreux logements ne répondent pas aux normes de confort. Ainsi, en 2001, on a estimé à plus de 3 % le nombre de logements dépourvus de salles d'eau et de WC intérieurs.

II.— DES CREDITS SUPPLEMENTAIRES POUR REHABILITER 200 000 LOGEMENTS SUPPLEMENTAIRES

A.— REHABILITER LES LOGEMENTS A LOYERS « MAITRISES »

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, l'article 50 prévoit le financement de logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009. L'objectif est de financer 200 000 de ces logements. Cela correspond à un doublement du rythme annuel actuel (cf. le bilan pour 2002 mentionné ci-dessus).

1. Les logements conventionnés

Il s'agit d'un régime juridique de location par lequel le bailleur (hors HLM) signe une convention avec l'Etat, en contrepartie d'une aide qu'il a obtenue pour construire ou faire des travaux dans un logement. La convention ouvre droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) pour les locataires remplissant certaines conditions. La convention est conclue entre le bailleur du ou des logements concernés et le préfet. Elle contient les obligations du propriétaire et du locataire et fixe un loyer maximum. La convention doit également contenir les sanctions encourues pour le non respect des engagements conventionnels y compris la résiliation de la convention aux torts du bailleur après mise en demeure. La convention est conclue pour une durée minimale de 9 ans. Elle se renouvelle par tacite reconduction tous les 3 ans.

2. Les logements réglementés

L'exposé des motifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale précise que l'objectif de 200 000 logements concerne des logements à loyers maîtrisés.

Les logements à loyers maîtrisés au sens de l'ANAH comprennent les logements qui font l'objet d'un conventionnement avec l'Etat au titre de l'article L. 351-2-4° du CCH -conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL), ainsi que les logements à loyers intermédiaires et les logements sous statut de la loi du 1^{er} septembre 1948.

S'agissant de ces derniers, ils ne représentent plus qu'approximativement 350 000 logements en France. De nombreuses communes ont été sorties du champ d'application de la loi par décrets. En outre, la loi ne s'applique qu'à certains locaux construits avant cette date et situés dans certaines communes, comportant en général de plus de 10 000 habitants.

Les logements à loyers intermédiaires sont des logements dont le loyer est fixé entre le loyer libre et le loyer conventionné et qui sont réservés à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un plafond, par référence aux plafonds définis pour les bénéficiaires de la législation sur les HLM et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif. Le propriétaire bailleur, lors de la

demande de subvention, contracte un engagement particulier avec l'ANAH, par lequel il s'engage à respecter le plafond de loyer qui est fixé dans chaque département par la commission d'amélioration de l'habitat (CAH) quand elle agréé le dossier et à réserver ce logement aux locataires qui répondent aux conditions de ressources requises. Les loyers de ces logements sont réglementés et leur augmentation est déterminée chaque année par décret.

En 2003, l'ANAH a contribué à financer 7 700 logements conventionnés avec l'Etat (conventionnement APL), 8 270 logements à loyers intermédiaires et 1 180 logements qui sont restés après réhabilitation sous le régime de la loi de 1948

En termes juridiques, les logements conventionnés sont soumis à un loyer réglementé, et sont donc des « logements à loyer réglementé », de même que les logements loi de 48, cependant que les logements à loyer intermédiaire, qui font l'objet d'une subvention majorée de l'Anah en contrepartie d'un engagement sur un plafond de loyer, sont des « logements à loyer conventionné »

3. La remise sur le marché de logements vacants : une augmentation importante des primes en faveur des propriétaires

L'objectif de cet article consiste également à remettre sur le marché 100 000 logements vacants entre 2005 et 2009. En effet, la hausse des crédits affectés à l'agence permettra à son conseil d'administration d'augmenter la prime versée aux propriétaires qui remettent sur le marché des logements vacants. Cette prime est versée à condition que la vacance ait une certaine ancienneté, et que le loyer soit plafonné. Cette prime s'élèverait alors à 5000 euros dans les zones où le marché locatif est tendu, et à 2000 euros sur le reste du territoire, contre 3 000 euros actuellement dans les agglomérations concernées par la taxe sur les logements vacants⁽¹⁾. Dans les communes visées à l'article 55⁽²⁾ de la loi n° 2000-1208 précitée, la prime s'élève actuellement à 1 500 euros. Il s'agit par conséquent d'une nouvelle incitation financière importante pour les propriétaires.

(1) *Il s'agit des communes de plus de 200 000 habitants.*

(2) *L'article 55 vise les 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 1er 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 décru 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 a été approuvé.*

B.— DES CREDITS CONSEQUENTS

1. Le ciblage du programme sur le premier objectif de l'agence : la réhabilitation

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère du logement, les crédits programmés par le présent article concernent uniquement la réhabilitation des logements conventionnés ou réglementés, ainsi que la remise sur le marché de logements vacants, et non toute la ligne budgétaire qui concerne l'Anah. Par conséquent, cet article n'opère aucune sanctuarisation des crédits consacrés aux activités de l'ANAH. Cela exclut donc du bénéfice de ces crédits supplémentaires les deux autres missions de l'agence : la préservation de la santé et de la sécurité, ainsi que le développement durable dans l'habitat.

2. Une montée en charge progressive

L'article 50 prévoit de doter l'agence de 70 millions d'euros en autorisations de programme, ouverts en crédits de paiement, pour l'année 2005. Sont prévus 140 millions d'euros par an en 2006, 2007, 2008 et 2009.

En 2005, cette dotation constitue une hausse de 18,6 % de la subvention d'investissement versée par l'Etat en 2004. Elle devrait augmenter de 30 % en 2006.

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires sociales, également déposé par la commission des affaires économiques, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, et précisant que les crédits qui seront affectés à l'ANAH en vertu de l'article 50 seront des crédits permettant de financer les nouvelles actions assignées à l'Agence, en supplément de ceux qui correspondent à son activité régulière.

La Commission a *rejeté*, conformément à l'avis de son rapporteur, un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, excluant les logements à loyers réglementés du bénéfice des financements de l'ANAH.

Puis, elle a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article additionnel après l'article 50

Exclusion de certaines aides versées par l'ANAH du revenu imposable des propriétaires de logements conventionnés à compter du 1^{er} janvier 2005

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 50**) *portant article additionnel après l'article 50* et prévoyant que, pour les logements conventionnés à partir du 1^{er} janvier 2005, les aides versées par l'ANAH aux propriétaires ne sont pas comprises dans le revenu brut de l'année de leur encaissement dès lors qu'elles financent des charges fiscalement déductibles.

Article 50 bis (nouveau)

Versement au propriétaire-bailleur de l'aide au logement en cas d'incident de paiement de loyer prolongé

L'objet de cet article est de prévoir le versement direct de l'aide au logement au bailleur après trois mois d'impayés du locataire.

Cet article nouveau, adopté par la voie d'un amendement au Sénat contre l'avis du gouvernement, tend à compléter l'article L. 351-9 du code de la construction et de l'habitation à cette fin.

Il s'agit, afin de rassurer les bailleurs privés, de modifier l'article L. 351-9 qui prévoit, en l'état actuel du droit, que l'aide personnalisée au logement est versée au bailleur du logement en cas de location. Dans des cas précisés par décret, elle peut être directement versée au locataire ou au propriétaire du logement.

Le présent article dispose que lorsque l'aide au logement est versée au locataire, après trois mois de défaut de paiement du loyer, le bailleur peut demander à l'organisme payeur de lui verser cette aide. Dans ce cas, elle est déduite du montant du loyer dû par le locataire.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Avant l'article 51

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet visant à supprimer le dispositif de soutien en faveur de l'investissement locatif dit « amortissement Robien ».

Suivant son rapporteur, elle a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant la remise au Parlement, dans les trois mois suivant l'adoption de la loi, d'un rapport sur les conséquences de cet « amortissement Robien » pour le secteur locatif et le prix des propriétés foncières.

Article 51

Majoration du taux de la réduction forfaitaire du dispositif d'amortissement « Robien » en vue de favoriser la location à des associations d'insertion

L'article 51 a pour objet la suppression du dispositif « Lienemann », remplacé par une majoration de la déduction forfaitaire de 6 à 40 % dans le cadre du dispositif d'amortissement prévu par la loi n° 2003-790 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, pour les logements mis à disposition des organismes œuvrant pour le logement des personnes défavorisées.

I.— LE DROIT ACTUEL PREVOIT DEUX DISPOSITIFS FISCAUX DISTINCTS

A.— LA SOUMISSION DES REVENUS TIRES DE LA LOCATION A L'IMPOT SUR LE REVENU

1. La détermination du revenu imposable

En vertu de l'article 31 du code général des impôts (CGI), les revenus tirés de la location des propriétés bâties sont imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers. Le revenu imposable est déterminé après déduction des charges de la propriété, qui comprennent notamment les intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition du bien loué, les dépenses d'entretien et de réparation et, pour les logements, les dépenses d'amélioration.

2. Une déduction forfaitaire de 14 % pour frais de gestion

Les frais de gestion, l'assurance et l'amortissement sont pris en compte au moyen d'une déduction forfaitaire sur les revenus bruts ; le taux de cette déduction forfaitaire est de 14 % en vertu de l'article 86 de la loi de finances pour 1997.

3. Le régime micro-foncier : un système simplifié

Dans le cadre de l'article 32 du CGI, un régime simplifié est prévu. Il bénéficie aux bailleurs hors sociétés civiles immobilières et sociétés civiles de placement immobilier, dont le **revenu est inférieur à 15 000 euros**. Les intéressés bénéficient d'un abattement forfaitaire de 40 %. Cependant, il leur est également possible d'opter pour le régime réel d'imposition, en particulier au cas où ils réalisent des travaux entraînant un déficit foncier, ou si le montant des charges de la propriété se révèle supérieur à 40 %.

B.— LE DISPOSITIF « LIENEMANN » : UNE MAJORATION DE LA DEDUCTION FORFAITAIRE AU PROFIT DU LOGEMENT « TRES SOCIAL »

Au titre du e du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts, les propriétaires de logements loués à des personnes aux ressources très modestes, en vertu d'un bail conclu, reconduit ou renouvelé depuis le 1^{er} janvier 2002, peuvent bénéficier d'une déduction forfaitaire de **60 %** sur leurs revenus fonciers, au lieu des 14 % prévus par le droit commun. Ce régime s'adresse aux bailleurs de logements affectés à la résidence principale du locataire prenant l'engagement que le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas certains plafonds.

Le propriétaire peut être une personne physique ou l'associé d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés ⁽¹⁾. Pour un même logement, un propriétaire ne peut cumuler le bénéfice du dispositif « Lienemann » avec l'amortissement « Robien ».

(1) C'est-à-dire les sociétés civiles immobilières et les sociétés civiles de placement immobilier.

C.— LE DISPOSITIF « ROBIEN » : UN AMORTISSEMENT AU PROFIT DE L'INVESTISSEMENT DANS LES LOGEMENTS NEUFS OU A REHABILITER

1. Une aide à l'investissement locatif : le dispositif d'amortissement

Le dispositif fiscal qui figure à l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, dit « amortissement Robien », vise à augmenter l'offre de logements locatifs. Il modifie profondément le mécanisme de l'amortissement fiscal « Besson », en assouplissant les conditions que doivent respecter les investisseurs-bailleurs pour bénéficier de cet avantage fiscal.

Il figure au h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts. Il prévoit que les particuliers acquérant, à compter du 3 avril 2003, des logements neufs ou des logements vétustes à réhabiliter destinés à la location, peuvent, sous la forme d'un amortissement, déduire de leurs revenus fonciers jusqu'à 65 % du montant de leur investissement (c'est-à-dire du prix d'acquisition du logement) sur quinze ans, à raison de 40 % répartis sur les cinq premières années (8 % par an) et 25 % répartis sur les dix années suivantes (2,5 % par an).

En outre, cet amortissement s'applique également :

- aux logements que le contribuable fait construire,
- aux locaux affectés à un usage autre que l'habitation, qui sont acquis à compter du 3 avril 2003, et que le contribuable transforme en logements,
- et aux logements faisant l'objet de travaux de réhabilitation leur permettant d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs, et acquis à compter du 3 avril 2003. Dans ce cas, la déduction au titre de l'amortissement est calculée sur le prix d'acquisition des locaux augmenté du montant des travaux de transformation ou de réhabilitation.

Pour bénéficier de l'amortissement, le propriétaire doit s'engager à louer le logement nu pendant au moins neuf ans à usage d'habitation principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal. Cet engagement peut être prolongé de six années supplémentaires.

2. Une déduction forfaitaire réduite en contrepartie du système d'amortissement

Au titre des frais de gestion, le dispositif comporte une déduction forfaitaire **réduite à 6 %** ⁽¹⁾, dans la mesure où le contribuable bénéficie déjà des avantages du dispositif d'amortissement décrit plus haut.

(1) Au lieu de 14 % en droit commun.

3. La soumission à des plafonds de loyers

Le bénéfice du dispositif est soumis à des plafonds de loyers mensuels relativement élevés par rapport au dispositif « Lienemann » : le loyer ne doit pas excéder un plafond fixé par décret. Ces loyers plafonds ont été relevés et portés à 90 % des loyers de marché en fonction de nouvelles zones locatives, arrêtées dans le décret n° 2003-1219 du 19 décembre 2003. Il existe trois zones :

– La zone A regroupe l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et le Genevois français ;

– la zone B les agglomérations de plus de 50 000 habitants et celle se situant aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorale et frontalière, dans lesquelles les loyers sont élevés ;

– et la zone C, le reste du territoire.

Ce nouveau dispositif a permis de créer une offre locative nouvelle importante d'au moins 50 000 logements locatifs par an, 40 000 en construction neuve et 10 000 en rénovation de logements anciens dégradés. Grâce à des loyers plafonds plus conformes au marché, ces logements sont construits ou rénovés dans les zones où les besoins sont les plus forts, là où les gens rencontrent le plus de difficultés aujourd'hui pour trouver à se loger.

II.— LE REMPLACEMENT DU DISPOSITIF « LIENEMANN » PAR UN DISPOSITIF INCITATIF A L'INVESTISSEMENT LOCATIF

L'objectif du présent article consiste à développer l'investissement locatif dans le secteur social en favorisant la location de logements à des associations d'insertion et à des personnes aux ressources modestes : il prévoit par conséquent la possibilité de cumuler le dispositif de l'amortissement « Robien » avec une majoration conséquente du taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers imposables. Le I de l'article 51 du projet de loi modifie en conséquence le e du 1° du I de l'article 31 du CGI.

A.— UN TAUX DE DEDUCTION FORFAITAIRE DE 40 % CUMULABLE AVEC LE DISPOSITIF D'AMORTISSEMENT

Le A du I de l'article 51 insère un nouvel alinéa qui fixe à 40 % au lieu de 6 % le taux de déduction forfaitaire applicable aux logements bénéficiaires du dispositif « Robien », à condition que :

– le logement soit loué à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale⁽¹⁾ agréée par le préfet, pour être mis à la disposition de

(1) En vertu des articles 19 bis et suivants de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définissent le statut des unions d'économie sociale. Il s'agit de sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités.

personnes défavorisées⁽¹⁾, autres qu'un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du propriétaire contribuable ;

– le loyer et les ressources du locataire, appréciés au moment de la conclusion du bail, n'excèdent pas des plafonds fixés par décret, et soient inférieurs à ceux du dispositif « Lienemann ».

Ainsi la déduction forfaitaire peut-elle se cumuler avec l'amortissement « Robien ». Cette possibilité de cumul se traduit par conséquent par une incitation fiscale beaucoup plus avantageuse.

Le dispositif s'applique aux logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 1^{er} janvier 2005, à ceux qui ont fait l'objet d'une déclaration d'ouverture de chantier à la même date, ainsi qu'aux locaux transformés en logements et aux logements réhabilités à compter de cette date.

B.— LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF « LIENEMANN »

En conséquence du A, le B du paragraphe I limite l'application du taux de déduction forfaitaire de 60 % réservé aux logements en location très sociale (dispositif Lienemann), aux logements dont le bail est conclu entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004. Après cette date, le taux est fixé à 40 %, à condition de respecter les plafonds de loyers et de ressources prévus. De surcroît, les contribuables qui bénéficient ou bénéficieront avant le 31 décembre 2004 du dispositif Lienemann ne pourront bénéficier de sa reconduction⁽²⁾ après le 1^{er} janvier 2005. En effet, à partir de cette date, le dispositif proposé à l'article 51 s'y substituera.

C'est pourquoi, s'agissant des contribuables ayant procédé à des investissements locatifs en faveur du secteur « très social » et ayant fondé leur plan de financement sur la base d'un dispositif plusieurs fois reconductible, le présent article prévoit que ces contribuables puissent bénéficier du dispositif « Besson »⁽³⁾ et de la déduction forfaitaire majorée de 40 % prévue au deuxième alinéa du e de l'article 31 du CGI.

(1) L'article 1^{er} de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement définit une personne (ou famille) défavorisée comme toute personne (ou famille) éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence.

(2) Et ce, bien que la loi prévoit actuellement un système reconductible tous les trois ans.

(3) Ce régime permet aux bailleurs sous certaines conditions, notamment de loyers et de ressources du locataire, de bénéficier :

– d'un amortissement de leur investissement, lorsqu'il s'agit d'un logement neuf acquis du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2002 ;

– ou d'une déduction forfaitaire majorée, lorsqu'il s'agit d'un logement ancien faisant l'objet d'un bail conclu depuis le 1^{er} janvier 1999.

Pour les logements neufs, l'avantage fiscal consiste en un régime d'amortissement : le bailleur déduit de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement les cinq premières années et 2,5 % les quatre suivantes. A l'issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir à raison de 2,5 % par an pendant six ans si les conditions demeurent respectées. L'option pour l'amortissement du logement ouvre la possibilité d'amortir les gros travaux et porte de 14 % à 6 % le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Le C du paragraphe I prévoit, à l'article 31 du CGI, des modifications de coordination avec le A et le B du I.

Le paragraphe II prévoit des modifications d'ordre rédactionnel équivalentes en ce qui concerne le régime de déduction forfaitaire applicable aux revenus fonciers tirés des logements financés par les dispositifs « Besson » et « Robien ». Le paragraphe III procède aux mêmes modifications dans le cadre des dispositions de l'article 32 du même code, relatif au régime micro foncier, décrit plus haut.

III.— LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE SENAT

D'une part, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel de la commission des affaires économiques, au A du paragraphe I de l'article, tendant à rétablir le parallélisme avec la rédaction retenue pour le dispositif « Robien » concernant les critères de décence des logements anciens réhabilités.

D'autre part, il a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission des affaires sociales, corrigeant des erreurs rédactionnelles au C du paragraphe I.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 51 bis (nouveau)

Exonération de l'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale

L'objet de cet article consiste à exonérer de l'impôt sur les sociétés les unions d'économie sociale.

Le Sénat a adopté à l'unanimité un amendement ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, insérant un nouvel alinéa à l'article 207 du code général des impôts, et prévoyant l'exonération des unions d'économie sociale de l'impôt sur les sociétés (IS), pour leurs activités en faveur du logement des personnes défavorisées.

Pour les logements anciens, le bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée de 6 ans à une personne autre qu'un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, sous conditions de loyers et de ressources du locataire. Le bail doit être conclu depuis le 1er janvier 1999. L'avantage fiscal consiste en un relèvement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 14 à 25 % pendant 6 ans, puis par période renouvelable de 3 ans si les conditions demeurent respectées. L'article 79 de la loi de finances pour 2003 porte ce taux à 40 % à compter de l'imposition des revenus de 2003. Enfin, l'article 11 de la loi de finances pour 2002 institue un dispositif visant à favoriser les locations à des personnes aux ressources très modestes, qui complète le dispositif Besson prévu pour le secteur intermédiaire et qui se traduit par un relèvement du taux de la déduction forfaitaire de 14 à 60 % sous conditions de loyers et de ressources du locataire plus strictes que pour les locations du dispositif Besson.

I.— LE DROIT EXISTANT PREVOIT L'EXONERATION DE PLUSIEURS ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

A.— LES ORGANISMES HLM ET LES OPAC

En l'état actuel du droit, les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les sociétés d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM), ainsi que les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) sont exonérés d'impôt sur le bénéfice des sociétés pour les opérations faites en application de la législation sur les habitations à loyer modéré.

B.— LES SOCIETES ANONYMES DE CREDIT IMMOBILIER

En outre, les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) bénéficient de l'exonération d'IS pour leurs activités dans le domaine du logement locatif social. Les activités visées sont la construction, l'acquisition, l'attribution et la gestion de logements locatifs sociaux conventionnés, ainsi que certaines activités annexes (notamment de crédit à ces organismes HLM).

C.— L'EXCLUSION DES UNIONS D'ECONOMIE SOCIALE DU CHAMP DE L'EXONERATION

1. Le statut de sociétés coopératives

Les articles 19 *bis* et suivants de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définissant le statut des unions d'économie sociale prévoient que celles-ci sont des sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités.

En outre, l'article 19 *bis* de la loi n° 47-1775 précitée dispose que ces unions regroupent des sociétés coopératives, des mutuelles régies par le code de la mutualité, des organismes de mutualité agricole, des sociétés d'assurance à forme mutuelle, des sociétés d'assurances mutuelles et unions de mutuelles régies par le code des assurances, des associations déclarées régies par la loi du 1er juillet 1901 ou par les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des unions ou fédérations de ces sociétés ou associations.

2. Une fonction de maître d'ouvrage et d'agence immobilière

Les unions d'économie sociale sont souvent maîtres d'ouvrage en matière de logements locatifs à vocation sociale. Il arrive également qu'elles jouent le rôle d'agences immobilières à vocation sociale.

II.— L'EXONERATION D'IMPOT SUR LES SOCIETES PROPOSEE PAR LE SENAT

L'article 51 bis permet aux unions d'économie sociale, dont la gérance est désintéressée, d'être exonérées d'IS pour leurs activités effectuées, dans le cadre du conventionnement prévu par l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, en faveur du logement des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 52

Exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les logements vacants remis sur le marché

L'article 52 a pour objet d'exonérer de contribution sur les revenus locatifs (CRL) pendant trois ans les logements vacants remis sur le marché et loués à des personnes bénéficiant de revenus modestes, par le biais d'un conventionnement avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

I.— LA CRL : UNE IMPOSITION SUJETTE A EXONERATIONS

A.— LA REFORME DE L'IMPOSITION DES REVENUS LOCATIFS

En vertu de l'article 12 de la loi n° 98-1267 de finances pour 1998 du 30 décembre 1998, le droit de bail ainsi que la taxe additionnelle sur les loyers ont été remplacés par deux contributions :

- la contribution représentative du droit de bail (CRDB), d'une part ;
- la contribution additionnelle à la CRDB, d'autre part.

Cette réforme a favorisé la simplification des obligations des bailleurs qui, désormais, ne sont plus contraints de souscrire de déclaration spéciale. Ils doivent seulement mentionner, sur leur déclaration de revenus ou de bénéfices, le montant des loyers encaissés.

L'article 12 de la loi n° 99-1172 de finances pour 2000 du 30 décembre 1999 a supprimé en deux ans, du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2001, la contribution représentative du droit de bail. La contribution additionnelle à la CRDB a par conséquent été transformée en une contribution autonome, intitulée contribution sur les revenus locatifs.

B.— LES SPECIFITES DE LA CRL

L'article 234 *nonies* du CGI dispose que la contribution sur les revenus locatifs est applicable aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans au moins, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les immeubles ne donnent pas lieu à contribution s'ils ont subi depuis moins de quinze ans des transformations susceptibles de les assimiler à des constructions nouvelles, à moins qu'ils n'aient fait l'objet de travaux d'agrandissement, de construction ou de reconstruction financés avec le concours de l'ANAH.

La CRL complète l'imposition sur le revenu des personnes physiques ainsi que l'impôt sur les sociétés. Son montant s'élève à 2,5 % des recettes nettes tirées de la location des locaux, qui s'entendent comme les loyers augmentés du montant des dépenses incombant normalement au bailleur mais mises par convention à la charge du locataire, et diminués du montant des dépenses supportées par le bailleur pour le compte du locataire.

En 2004, le produit de la contribution sur les revenus locatifs est évalué à environ 590 millions d'euros, dont 430 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 160 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés.

C.— LES DISPOSITIFS D'EXONERATION DE CRL

Le paragraphe III de l'article 234 *nonies* du CGI vise les dispositifs d'exonération de CRL . Sont exonérés :

- les loyers dont le montant annuel par local n'excède pas 1 830 euros ;
- les revenus tirés d'une location donnant lieu au paiement de la TVA ;
- les revenus tirés d'une location consentie à l'Etat ou aux établissements publics nationaux scientifiques, d'enseignement, d'assistance ou de bienfaisance ;
- les revenus de locations consenties en vertu des livres I et II du code de l'action sociale et des familles, et exclusivement relative au service de l'aide sociale ;
- les revenus des immeubles appartenant aux organismes HLM ;
- les revenus des locations à vie ou à durée illimitée ;
- les revenus des locations d'immeubles appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes publics qui en dépendent ;

– les revenus de locations de locaux d’habitation faisant partie d’une exploitation agricole ou qui sont annexés à celle-ci, ainsi que des locaux dont les propriétaires ont procédé au rachat du prélèvement sur les loyers ⁽¹⁾ ;

– les revenus des locations de logements consenties à des personnes défavorisées par des organismes sans but lucratif agréés à cet effet ;

– les revenus tirés de la location d’immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales de vacances agréées ;

– les revenus des immeubles appartenant aux sociétés d’économie mixte de construction ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d’opérations confiées par les collectivités publiques, ainsi que de ceux appartenant aux houillères de bassin.

II.— UNE INCITATION A LA REMISE SUR LE MARCHE DE LOGEMENTS VACANTS

L’article 52 prévoit de compléter la liste des revenus locatifs pouvant faire l’objet d’une exonération de CRL, au profit des revenus tirés de la location de logements vacants depuis plus de douze mois et ayant fait l’objet d’une réhabilitation. Cette exonération est d’une durée de trois ans. Cette location doit s’opérer dans le cadre d’une convention passée avec l’Etat en application du 4° de l’article L. 351-2 du code de la construction et de l’habitation.

Ces dispositions s’appliquent aux conventions conclues à partir du 1^{er} juillet 2004. Cela concerne les logements réhabilités grâce à une aide de l’ANAH et que les bailleurs ont décidé de conventionner. Le bénéfice de l’exonération s’applique jusqu’au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la conclusion du bail.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

La Commission a donné *un avis favorable* à l’adoption de cet article *sans modification*.

Article additionnel après l’article 52

Généralisation de la prescription quinquennale en matière de loyers et de charges

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 51**) *portant article additionnel après l’article 52* et visant, dans un souci de simplification et d’harmonisation du régime légal applicable aux charges locatives, à généraliser la prescription quinquennale en matière de loyers et de charges.

(1) Celui-ci est prévu à l’article 11 de la loi n° 64-1278 de finances rectificative pour 1964 du 23 décembre 1964.

Article additionnel après l'article 52

Extension de la déduction de l'impôt sur le revenu du propriétaire aux primes d'assurances versées au titre de garantie du risque de détérioration

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 52**) portant *article additionnel après l'article 52* prévoyant la déduction de l'impôt sur le revenu du propriétaire des primes d'assurances versées au titre de garantie du risque de détérioration, le rapporteur ayant précisé que le montant des primes d'assurance couvrant le risque de loyers impayés était déjà déductible.

Article 52 bis (nouveau)

Gestion par les organismes HLM des logements situés dans le périmètre d'une opération d'amélioration de l'habitat et des logements vacants

L'objet de cet article consiste à permettre aux organismes HLM de gérer des logements pour le compte de tiers, en qualité de syndics ou d'administrateurs de biens.

Adopté par le Sénat sur proposition de sa commission des affaires économiques, après avoir recueilli un avis favorable du Gouvernement, cet article tend à compléter les articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre aux offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), aux sociétés anonymes d'HLM, et aux sociétés anonymes coopératives d'HLM, de faire de la gestion pour le compte de tiers. Il insère également au sein du code de la construction et de l'habitation un article L.442-11, afin de prévoir les conditions de cette gestion.

I.— LES OFFICES PUBLICS D'AMENAGEMENT ET DE CONSTRUCTION

Le paragraphe I vise à compléter les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux compétences des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC).

Le 1° de ce paragraphe prévoit que les OPAC pourront, après accord du maire de la commune d'implantation, gérer, en qualité de syndics et d'administrateurs de biens :

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

En outre, le 2° prévoit qu'ils auront la faculté de réaliser des prestations de services pour le compte de syndicat de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés dans le périmètre d'une OPAH.

II.— LES SOCIETES ANONYMES HLM

Le paragraphe II de l'article 52 bis (nouveau) complète le premier alinéa de l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation, tout en ajoutant un nouvel alinéa après le sixième alinéa du même article, afin de donner les mêmes compétences aux compétences des sociétés anonymes HLM.

III.— LES SOCIETES ANONYMES COOPERATIVES DE PRODUCTION HLM

Le paragraphe III de cet article complète l'article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation qui a trait aux compétences des sociétés anonymes coopératives de production HLM par deux alinéas. Il vise à donner à ces sociétés les mêmes compétences que celles accordées aux organismes mentionnés ci-dessus.

IV.— LE RESPECT DES NORMES DE CONFORT ET D'HABITABILITE

Le paragraphe IV du présent article, qui insère un nouvel article L. 442-11 dans le code de la construction, dispose que les logements pris en gérance par les organismes HLM dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou de la vacance devront respecter les normes minimales de confort et d'habitabilité mentionnées à 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 26 décembre 1986.

En vertu de l'article 6 de la loi n° 89-462 précitée, 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.

Ces logements devront être attribués selon les règles fixées pour l'attribution des logements locatifs sociaux. Enfin, comme les logements locatifs sociaux, leur loyer ne pourra excéder un plafond fixé par l'Etat.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 52 ter (nouveau)

Information des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale relative aux logements vacants

L'objet de l'article 52 <i>ter</i> est de permettre aux collectivités territoriales d'avoir recours aux fichiers fiscaux relatifs aux logements vacants.
--

Cet article additionnel a été adopté par le Sénat, tandis que la commission des affaires sociales et le Gouvernement exprimaient un avis de sagesse. Il prévoit

d'insérer un nouvel alinéa après le troisième alinéa de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, qui a trait aux informations transmises par l'administration fiscale aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics administratifs.

I.— LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 135 B DU LIVRE DES PROCEDURES FISCALES

A.— L'INFORMATION RELATIVE AUX VALEURS FONCIERES

En l'état actuel du droit, cet article prévoit que les services de l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif, peuvent se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci 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. Il prévoit également que les communes et l'administration peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales.

B.— UNE INFORMATION COUVERTE PAR LE SECRET PROFESSIONNEL

Les informations transmises en vertu de cet article du livre des procédures fiscales sont couvertes par le secret professionnel, et soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. L'exploitation de ces fichiers doit donc se faire dans le respect de la confidentialité des données et selon les modalités d'utilisation qui sont fixées par la Commission nationale informatique et libertés, la CNIL.

II.— UN NOUVEL INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS

L'article 52 bis prévoit que l'administration fiscale devra transmettre aux collectivités locales qui en font la demande les informations nominatives dont elle dispose sur la vacance des logements.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 52 quater (nouveau)

**Report de l'entrée en vigueur des dispositions
relatives à la comptabilité des copropriétés**

L'objet de l'article 52 quater, adopté par la voie d'un amendement de la commission des affaires économiques du Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, est de reporter d'un an la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles comptables relatives aux copropriétés.

Pour ce faire, le présent article modifie le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 75 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dans sa rédaction issue de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, dont l'article 89 prévoit l'entrée en vigueur des nouvelles règles de comptabilité des copropriétés en janvier 2005, et non plus en 2004.

Les normes comptables applicables aux copropriétés sont définies à l'article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et ont été introduites par la loi n° 2000-1208 précitée. Elles concernent les comptes du syndicat de copropriété. Elles prévoient l'obligation pour le syndic d'établir un budget prévisionnel et de tenir une comptabilité séparée pour chaque copropriété.

Cependant, le décret précisant l'application de ces règles n'est pas encore paru. C'est pourquoi, dans l'attente de sa publication, le Sénat a reporté au 1^{er} janvier 2006 la date d'entrée en vigueur de ces règles.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 53

**Habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de
lutte contre l'habitat insalubre et de police des édifices menaçant ruine**

En application de l'article 38 de la Constitution, l'article 53 du projet de loi a pour objet d'habiliter le Gouvernement à réformer, par voie d'ordonnances, les dispositions de lutte contre l'habitat insalubre.

I.— UN DROIT COMPLEXE ET INSTABLE

En dépit des efforts accomplis en matière de lutte contre l'habitat insalubre, il demeure encore un certain nombre de logements indignes et de copropriétés dégradées. Or, les procédures applicables en la matière, bien qu'elles aient fait l'objet de réformes, demeurent complexes, en raison notamment de la coexistence de plusieurs régimes de police administrative.

A.— LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS REGIMES DE POLICE ADMINISTRATIVE

1. Le rôle du maire

Au titre de son pouvoir de police administrative **générale**, le maire est tenu de veiller au bon ordre, à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publique, qui sont les composantes de l'ordre public. Sa compétence s'exerce sous le contrôle du préfet. A ce titre, le maire peut prescrire des travaux prévus par le règlement sanitaire départemental, dès lors que seuls ces travaux sont susceptibles de faire cesser l'insalubrité.

En outre, en vertu du code de la construction et de l'habitation, il est investi de pouvoirs de police **spéciale** pour les immeubles menaçant ruine et les établissements d'hébergement recevant du public.

Enfin, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine confère au maire le pouvoir de prescrire, au nom de l'Etat, la remise en état ou le remplacement d'équipements communs d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

2. Le rôle du préfet

Le représentant de l'Etat dans le département détient, quant à lui, des pouvoirs de police spéciale au titre de la lutte contre les immeubles et les îlots insalubres, en vertu des articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique. Il détient également des pouvoirs de police spéciale pour lutter contre le saturnisme.

En outre, la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, a renforcé les moyens de lutte contre le saturnisme.

B.— LA LOI « SRU » : UNE HARMONISATION DES PROCEDURES

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a réformé les dispositifs de police administrative relatifs aux immeubles et aux îlots insalubres, régis par les articles précités du code de la santé publique. La loi introduit des dispositions relatives au droit des occupants ainsi que des sanctions pénales aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

C.— LA LOI « RESPONSABILITES LOCALES » PREVOIT DES DELEGATIONS DE COMPETENCES AU PROFIT DES COMMUNES

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit une expérimentation consistant à permettre aux communes de se voir confier la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme.

En dépit des clarifications opérées tant par la loi n°2004-809 précitée que par la loi SRU, les procédures sont très lourdes à mettre en œuvre, d'autant plus que les enchevêtrements de compétences sont multiples.

II.— HARMONISER LES PROCEDURES

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, les modifications prévues ont pour objet :

– s'agissant des bâtiments menaçant ruine, de faciliter l'adoption par le maire de l'arrêté de péril en cas de non réponse du propriétaire, d'harmoniser les effets de droit de l'arrêté de péril imminent et ceux de l'arrêté de péril ordinaire et de mieux protéger les droits des propriétaires riverains ;

– s'agissant des travaux à effectuer, de faciliter leur réalisation lorsqu'il s'agit de travaux de sortie d'insalubrité ou de péril, notamment en copropriété, d'en réduire le délai d'exécution et de permettre, en restant à l'intérieur d'un processus privé de décision, de limiter le montant des travaux d'office et les engagements de la commune ou de l'Etat.

A.— LA SIMPLIFICATION DU DROIT EN VIGUEUR

La première ordonnance devra être publiée dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification de celle-ci devra être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées trois mois au plus tard après la date la promulgation de la loi. Elle aura pour objectif :

- d'harmoniser les régimes de police administrative ;
- de faciliter la réalisation des travaux, l'hébergement et le relogement des occupants ;
- de préciser les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales ;
- d'améliorer la garantie des droits des occupants et propriétaires de bonne foi ;
- et enfin, d'aménager le régime des sanctions pénales.

1. L'harmonisation des procédures de police administrative

Le but de cette harmonisation est de mettre fin à l'insécurité juridique qui domine les procédures en matière de bâtiments dégradés. En effet si la loi n° 2000-1208 précitée a réformé les dispositifs de police administrative en ce qui concerne l'habitat indigne, elle n'a pas cependant modifié les articles portant sur les périmètres insalubres ou les locaux inhabitables.

C'est pourquoi l'ordonnance devrait permettre de renforcer l'efficacité de l'action publique contre l'occupation de locaux inhabitables par nature, de préciser les modalités d'information des propriétaires et de publicité des actes de procédure, notamment lorsque les propriétaires sont inconnus, de renforcer les droits des occupants concernés par ces procédures et de préciser quelles sont les personnes destinataires des arrêtés ou des mises en demeure.

2. La simplification des travaux, de l'hébergement et du relogement

L'ordonnance devrait prévoir la modification du régime de l'indemnité due par les propriétaires, ou exploitants de locaux d'hébergement défectueux, lorsque le relogement définitif a été assuré sous l'égide d'une collectivité publique et assuré par un organisme logeur. Il est notamment prévu d'augmenter le montant de l'indemnité et de la décompter au ménage relogé.

Afin d'éviter les abus de refus de relogement, il est également prévu que trois refus successifs d'offres de relogement permettent au propriétaire, à l'exploitant ou à la collectivité publique en charge du relogement, de saisir le juge des référés afin qu'il statue sur la pertinence de l'offre de relogement et autorise éventuellement l'expulsion de l'occupant.

En outre, l'ordonnance devrait prévoir les conditions de relogement définitif liées aux conditions d'occupation ainsi que la participation financière du propriétaire.

En matière de travaux de sortie d'insalubrité, ou de travaux d'urgence, il est prévu de permettre au préfet de déléguer au maire l'exécution de travaux de nature à empêcher l'occupation de locaux interdits à l'occupation. Il est également prévu de préciser la nature des travaux de sortie d'insalubrité remédiable, notamment les mesures d'hygiène et d'éradication du plomb accessible, et enfin de déroger à l'interdiction de diviser en logements des immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril lorsque les travaux qui les concernent sont déclarés d'utilité publique.

Enfin, s'agissant des travaux d'office, en cas de défaillance des propriétaires, l'ordonnance devrait clarifier le partage des compétences entre maire et préfet, permettre la saisine du juge des référés pour autoriser la démolition d'un immeuble si sa prescription ne fait l'objet d'aucune exécution, et faciliter les travaux d'office dans les immeubles en copropriété.

3. Clarifier les compétences des autorités de police administrative

Ainsi que le prévoit l'exposé des motifs, il s'agira notamment de créer deux blocs de compétence, en confiant la charge du relogement et de l'hébergement à l'autorité de police compétente : le préfet en matière d'insalubrité (sauf au cas où le traitement de l'insalubrité fait partie d'un projet d'aménagement), d'une part, le maire en matière de péril ou d'hôtel meublé

dangereux, d'autre part. Cette clarification supprimera l'ambiguïté du droit en vigueur qui prévoit que c'est à la personne publique qui a pris l'initiative de la procédure que revient la charge de proposer le relogement.

Au cas où le traitement de l'insalubrité fait partie d'un projet d'aménagement, il est prévu que le relogement soit à la charge de la collectivité locale compétente en matière d'aménagement.

4. La préservation des droits des occupants et propriétaires de bonne foi

Le délai de relogement devrait être porté de six mois à un an, afin de tenir compte des difficultés locales de relogement. Il est prévu que l'arrêté d'insalubrité précise la date à laquelle le propriétaire, ou l'exploitant de locaux d'hébergement, devra indiquer au préfet l'offre de relogement proposée aux occupants, de telle sorte que la collectivité puisse assurer le relogement des occupants dans l'hypothèse d'une carence du propriétaire.

Afin d'éviter les expulsions d'occupants de bonne foi, il est prévu de préciser que les occupants ne pourront être expulsés que si des offres d'hébergement ou de relogement leur ont été présentées.

5. L'aménagement du régime des sanctions pénales

Il est prévu de supprimer le mécanisme d'homologation par le tribunal administratif de l'arrêté de péril pris par le maire, et de lui donner la faculté d'ordonner l'évacuation et la fermeture des immeubles menaçant ruine.

L'ordonnance devrait préciser les modalités d'association des propriétaires des immeubles voisins à la procédure, et prévoir l'alignement des mesures de simplification des travaux d'office dans les immeubles en copropriété, et les mesures d'exonération de remboursement par le propriétaire des travaux effectués d'office lorsque les locaux concernés sont occupés par des personnes entrées par voie de fait.

Enfin, le régime des arrêtés de péril imminent devrait être aligné sur celui des arrêtés de péril ordinaire, et les sanctions pénales prévues, sur les dispositions actuelles du code pénal.

B.— LA CREATION D'UN DISPOSITIF DE SEQUESTRE IMMOBILIER SPECIAL

Il s'agira de permettre à la collectivité publique ayant assuré des travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire de récupérer tout ou partie de sa créance.

Le mécanisme proposé porte sur la disponibilité du bien et sur les loyers. Il s'attache au bien, indépendamment des changements de statut de son propriétaire ou de l'exploitant.

Le dispositif concerne les immeubles ou fonds de commerce affectés à l'hébergement et ayant fait l'objet de travaux de sortie d'insalubrité, de péril ou de sécurité, à la suite de la défaillance du propriétaire ou de l'exploitant. Sont exclus les immeubles interdits définitivement à l'habitation.

Il est prévu que le séquestre soit prononcé par arrêté préfectoral pour une durée limitée et non renouvelable. Cet arrêté sera notifié au propriétaire, aux locataires et aux occupants des locaux placés sous séquestre.

Les fruits du séquestre seront placés à la Caisse des dépôts et consignations et affectés au remboursement de la créance due par le propriétaire ou l'exploitant.

L'ordonnance devra être publiée dans un délai de seize mois à compter de la publication de la loi. Le projet de loi de ratification devra être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées trois mois plus tard.

III.— LES MODIFICATIONS DU SENAT

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission des affaires économiques, tendant à supprimer la précision indiquant que les ordonnances permettent au Gouvernement de prendre des mesures de nature législative. Il a en outre adopté un amendement du Gouvernement permettant de faire figurer dans l'ordonnance des dispositions facilitant le traitement d'urgence des situations d'insalubrité, et prévoyant explicitement la possibilité de réviser par ordonnance les procédures relatives à l'insalubrité.

Le Sénat a également adopté un amendement, ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, afin de permettre l'application par le maire de la commune concernée des mesures d'urgence prises par le préfet en application de l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, et le recouvrement des sommes ainsi engagées. En effet, actuellement, en cas d'urgence, notamment en présence d'un danger imminent pour la santé publique, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate de mesures, telles que les règles prescrites par l'hygiène ou prévues par le code de la santé publique. Dans le cadre de l'ordonnance, le préfet, saisi par le maire, pourra faire injonction à un logeur de faire rétablir l'eau, par exemple, dans un immeuble d'habitation. Le maire pourra aussi faire appliquer d'office cette mesure en cas de carence.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet visant à supprimer cet article.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué qu'il était favorable à une pleine compétence du Parlement en matière de lutte contre l'habitat insalubre et indigne. Il a donc jugé inacceptable que le Gouvernement ait recours aux ordonnances en la matière.

Le président Patrick Ollier a rappelé qu'il était, d'une manière générale, favorable à ce que le Parlement dispose d'une compétence complète dans de tels domaines. Il a toutefois remarqué que le recours aux ordonnances avait été conçu par le Général de Gaulle pour remédier à des situations telles que la surcharge de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, situation justifiant pleinement, à l'heure actuelle, cette délégation de compétence au Gouvernement.

Puis, suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 53**) prévoyant que le dispositif de séquestre immobilier spécial pourra être ouvert aux maires qui auront prescrit des travaux de sécurité dans les immeubles collectifs d'habitation et qui auront dû les effectuer d'office du fait de la carence du propriétaire.

Elle a ensuite donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 53

Modalités de vente de logements locatifs sociaux occupés dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain

La Commission a examiné un amendement du rapporteur portant article additionnel après l'article 53, précisant les modalités selon lesquelles les logements locatifs sociaux occupés peuvent être vendus, en vue de leur démolition ultérieure, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a considéré qu'il convenait de maintenir en tout état de cause le statut du logement social jusqu'au départ du locataire. Il s'est donc inquiété des conséquences d'un tel amendement, qui reviendrait à exclure du secteur social de tels logements, bien que ce n'en soit sans doute pas l'intention.

Le président Patrick Ollier a observé que l'amendement ne visait que les ventes à des opérateurs institutionnels de logements locatifs sociaux dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué qu'en principe l'administration s'engageait toujours, pour de telles opérations de renouvellement urbain, à reloger le locataire concerné.

Le président Patrick Ollier a jugé préférable d'adopter l'amendement en l'état, d'éventuelles améliorations rédactionnelles pouvant lui être apportées d'ici son examen en séance publique.

La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 54**) *portant article additionnel après l'article 53*.

CHAPITRE IV

[Division et intitulé nouveaux]

DISPOSITIONS RELATIVES AU SURENDETTEMENT

En vertu de l'article L. 330-1 du code de la consommation, modifié par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.

La loi n° 2003-710 précitée prévoit qu'en cas de surendettement, les particuliers peuvent désormais bénéficier, selon leur situation, soit d'un plan d'apurement, soit de la procédure de rétablissement personnel. Ils doivent, dans tous les cas, saisir la commission de surendettement, dont le secrétariat est assuré, dans chaque département, par la Banque de France.

Tout d'abord, une personne surendettée peut demander à être entendue par la commission de surendettement, dont la présidence est assurée par le préfet, et la vice-présidence par le trésorier payeur général. La commission comprend également le directeur des services fiscaux du département, un représentant local de la Banque de France, une personne désignée sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, et une autre sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.

En cas de recevabilité du dossier, la personne surendettée est inscrite au fichier des incidents de paiement (FICP). Elle peut saisir la commission afin qu'elle demande au juge d'exécution la suspension des poursuites dont elle fait l'objet. Après l'établissement par la commission d'un état du passif, la personne en cause peut le contester dans les vingt jours qui suivent la notification adressée par la commission, auquel cas la commission doit saisir le juge d'exécution afin de vérifier les créances.

L'étape suivante de la procédure est constituée par la négociation d'un plan conventionnel de redressement, qui ne peut durer plus de dix ans. La personne surendettée peut néanmoins demander une renégociation de celui-ci. En cas d'échec de cette phase amiable, la commission peut formuler des recommandations. Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes. Les mesures recommandées sont transmises au juge de l'exécution pour homologation et ainsi rendues obligatoires.

En cas de saisie, les biens nécessaires à la vie quotidienne ne peuvent être saisis.

En revanche, dans l'hypothèse où la situation de la personne surendettée est considérée comme « irrémédiablement compromise », son dossier sera orienté

vers le juge de l'exécution dans le cadre de la procédure de faillite civile, qui permet le rétablissement personnel.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cette division et de cet intitulé nouveaux *sans modification*.

Article 53 bis (nouveau)

**Intégration des frais de loyer, de nourriture
et de scolarité dans le calcul du reste à vivre**

L'article 53 bis a pour objet d'intégrer dans le « reste à vivre » des ménages en situation de surendettement les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité.

Cet article, adopté par la voie d'un amendement de la commission des affaires sociales, et ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, modifie le deuxième alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation relatif à la mission de la commission de surendettement. Cet alinéa prévoit que le montant des remboursements résultant du plan de redressement décrit ci-dessus est fixé de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources, intitulée « reste à vivre », ne peut être inférieure au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage.

L'article 53 bis tend à préciser que le reste à vivre doit intégrer les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond. Les modalités d'intégration de ces dépenses seront fixées par décret.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 53 ter (nouveau)

**Priorité accordée au remboursement des créances locatives dans le cadre des
procédures de traitement des dettes**

L'objet de cet article consiste à prévoir que, dans le cadre des procédures de traitement des situations de surendettement, les créances des bailleurs sont réglées en priorité par rapport aux créances des établissements de crédits et aux crédits à la consommation, tels que définis aux articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation.

Cet article résulte d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement. Il insère un nouvel article L. 333-1-1 au sein du code de la consommation.

Il s'agit de sécuriser le paiement des loyers et des charges, afin d'inciter les bailleurs à louer leur bien, y compris aux personnes les plus modestes, et à remettre leurs logements vacants sur le marché.

La Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 53 quater (nouveau)

Non facturation des frais d'inscription au fichier des incidents de paiement de la Banque de France

L'objet de l'article 53 quater consiste à interdire la facturation par les banques des frais d'inscription au fichier des incidents de paiement de la Banque de France.

Cet article, issu d'un amendement du Sénat ayant été adopté à l'unanimité, tandis que le Gouvernement formulait un avis de sagesse, modifie le deuxième alinéa de l'article L. 333-4 du code de la consommation relatif au fichier national des incidents de paiement (FICP).

Le premier alinéa de l'article L. 333-4 du code précité prévoit qu'un fichier national recense les informations sur les incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. L'article L. 333-4 du code précité dispose que ce FICP est géré par la Banque de France et est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En outre, les établissements de crédit et les services financiers de La Poste doivent déclarer à la Banque de France ces incidents de paiement.

L'amendement adopté par le Sénat prévoit l'interdiction de la facturation aux personnes visées des frais d'inscription sur ce fichier.

La Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Puis la Commission a donné un avis favorable à l'adoption du titre II ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 41

Amendement n° 45 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

Après le premier tableau de cet article, insérer l'alinéa suivant : « En outre, 50 000 logements financés en prêt social de location accession seront réalisés au cours des années 2005-2009, à hauteur de 10 000 par an. »

Article additionnel après l'article 41

Amendement n° 46 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

I.— Le 1^{er} alinéa du I de l'article 1716 bis du code général des impôts est complété par les mots :

« , ou d'immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder à une collectivité territoriale et aux organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitation à loyer modéré sous réserve de l'acceptation de l'acquéreur et de son engagement à destiner le bien à l'usage de logements présentant le caractère d'habitation à loyer modéré, après une évaluation faite par le service des domaines. »

II.— La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés à l'article 1001 du code général des impôts.

Article 43

Amendement n° 47 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

Compléter le dernier alinéa du 4° du II de cet article par la phrase suivante :

« Les dispositions de l'article L.2335-3 du code général des collectivités territoriales sont applicables aux pertes de recettes résultant de l'allongement de 15 à 25 ans prévu ci-dessus pour l'intégralité des pertes résultant de cette exonération et quelle que soit la collectivité concernée. »

Article additionnel après l'article 47

Amendement n° 48 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis, et M. Jean-Yves Le Bouillonnet :

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

« IV.- L'aide personnalisée au logement peut donner lieu à un versement trimestriel lorsque le montant de son versement mensuel est inférieur aux frais de gestion occasionnés par son traitement par les services compétents. »

Article additionnel avant l'article 50

Amendement n° 49 présenté par M. Patrick Ollier, président et M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

Il est créé une procédure d'accession sociale à la propriété, dite « procédure ASP ». Elle comporte :

- un guichet unique dans chaque mairie ;
- un dossier facilitant l'accession sociale à la propriété, présentant à cette fin l'ensemble des dispositifs de soutien à l'accession sociale à la propriété, et notamment l'avance remboursable sans intérêt mentionnée au I de l'article 244 *quater* J du code général des impôts, et mis à disposition du public dans les mairies.

Il appartient aux établissements de crédit conventionnés en application du III du même article de réaliser et de fournir des exemplaires de ce dossier aux communes qui en font la demande.

Article additionnel après l'article 50

Amendement n° 50 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

I.- Le premier alinéa de l'article 29 du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, pour les logements qui ont fait l'objet d'une convention à compter du 1^{er} janvier 2005 en application du 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, les aides versées sous forme de subventions par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, et prévues par l'article R. 321-2 du code précité ne sont pas comprises dans le revenu brut. »

II.- La perte de recettes est compensée par une majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel après l'article 52

Amendements n°s 51 et 52 présentés par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

- I. - Le 4^{ème} alinéa de l'article 2277 du code civil est ainsi rédigé :

« Des loyers, des fermages et des charges locatives, ainsi que des actions en répétition s'y rapportant. »

II. - L'article 68 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après le mot : « répétition », sont insérés les mots : « autres que celles se rapportant aux loyers et aux charges locatives » ;

2° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « exceptées les amendes prévues aux articles 57 et 64, qui ne peuvent être prononcées pour des faits remontant à plus de cinq ans avant la demande » ;

3° Le dernier alinéa est abrogé.

• I.- Le a *bis* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« a *bis* - Le montant des primes d'assurances versées au titre de la garantie du risque de loyers impayés et pour garantie du risque de détérioration. Lorsque le contrat comporte également la garantie d'autres risques, la fraction des primes destinées à couvrir le risque de loyers impayés et le risque de détérioration doit être distinguée ».

II.- La perte de recettes est compensée par une majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

Article 53

Amendement n° 53 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

Compléter le 7ème alinéa de cet article (5°) par la phrase suivante :

« Ce dispositif sera ouvert dans les mêmes conditions lorsque la créance due à la collectivité publique résulte de travaux exécutés d'office dans les cas prévus aux articles L. 129-2 et L. 129-3 du code de la construction et de l'habitation. »

Article additionnel après l'article 53

Amendement n° 54 présenté par M. Georges Mothron, rapporteur pour avis :

Le quatrième alinéa de l'article L. 443-11 du Code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les logements peuvent également être vendus dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain aux établissements publics créés en application des articles L. 321-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme, en vue de leur démolition préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans le département ; dans ce cas, il n'est rien changé aux stipulations des baux en cours jusqu'au départ des locataires en place. »

N° 1928 – Avis au nom de la commission des affaires économiques sur le titre II du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (M. Georges Mothron)