

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des affaires économiques, de
l'environnement et du territoire**

– Audition, ouverte à la presse, de Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 1207) (*M. Michel Piron, rapporteur*)..... 2

Mercredi

26 novembre 2008

Séance de 161 heures 15

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



La commission a entendu **Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 1207) (M. Michel Piron, rapporteur).**

M. le président Patrick Ollier. Je suis heureux d'accueillir Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, pour une audition qui constitue en quelque sorte une introduction à la discussion des articles du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, sur lequel l'urgence a été déclarée.

Déposé en Conseil des ministres le 28 juillet, d'aucuns prétendent enrichi par le Sénat quand il en ressort selon moi affaibli, ce texte n'en demeure pas moins essentiel dans le contexte de crise immobilière et financière que nous connaissons. Nous avons d'ores et déjà procédé à un certain nombre d'auditions : outre celle de Mme la ministre, le 6 novembre, nous avons entendu le président du 1 % logement le 19 novembre ainsi que l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Fédération des promoteurs constructeurs le 25 novembre. En dehors de ces auditions qui se déroulent dans le cadre de la commission plénière, M. le rapporteur Michel Piron a entendu l'ensemble des organismes concernés tant par la politique du logement que par le projet lui-même, ce qui reflète d'ailleurs l'étendue du champ d'action de ce dernier qui comporte, comme les textes précédents – loi de programmation pour la cohésion sociale, engagement national pour le logement (ENL), en instituant le droit au logement opposable (DALO) – des dispositions concernant, par exemple, la gouvernance des HLM ou celle du 1 % logement.

Une question, madame le ministre, me tient particulièrement à cœur : qu'en est-il de la TVA à 5,5 % s'agissant de l'accession sociale à la propriété ?

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville. Cette question me tient également à cœur, monsieur le président, et j'aurai l'occasion d'y revenir.

La déclaration d'urgence se justifie quant à elle particulièrement, certaines préconisations de ce texte pouvant en effet permettre de répondre à la crise de l'immobilier que nous connaissons même s'il a été élaboré avant son déclenchement. Je rappelle, par ailleurs, que 435 000 logements sociaux ont été construits l'an dernier et que, même si ce nombre est plus faible cette année, il se situera néanmoins au niveau de celui de 2004, lequel était déjà considérable. Le Président de la République a en outre récemment annoncé un plan ambitieux de soutien à l'immobilier avec l'achat de 30 000 logements en vente en état futur d'achèvement (VEFA), le passage de 20 000 à 30 000 achats de logements collectifs dans le cadre du PASS-Foncier et, enfin, la mise à disposition de terrains.

Avec ce texte, je poursuis trois objectifs majeurs.

Premier objectif : soutenir la construction de logements. À cette fin, il convient de mobiliser les grands acteurs du logement que sont les organismes HLM et le 1 % logement dans le cadre de la stratégie pluriannuelle. Les bailleurs sociaux ont fait un remarquable travail puisqu'ils ont plus que doublé leur production en quelques années, mais mon projet de loi leur offre des outils supplémentaires : les conventions d'utilité sociale, qui devront être signées entre chaque bailleur et l'État d'ici à la fin de 2010, se substitueront ainsi aux conventions globales et permettront non seulement de définir les objectifs partagés avec l'État et les collectivités territoriales, mais également d'adapter précisément les politiques aux différents territoires. Nous proposons aussi de mettre en place une véritable solidarité

financière entre les organismes avec un système de péréquation permettant de flécher les rares organismes HLM plus attentifs à leur trésorerie qu'à la construction de manière à opérer une réorientation. Par ailleurs, les VEFA reçoivent une définition juridique claire. Nous avons de surcroît renoué la gouvernance du 1 % logement en limitant les coûts de gestion et en réorientant l'utilisation des ressources vers les priorités de la politique publique du logement. La loi fixera les grandes catégories d'emplois ainsi que la nature des emplois ; les enveloppes correspondantes seront précisées par décret après avis des partenaires sociaux. Les discussions avec ces derniers ont d'ailleurs été cordiales et nous nous sommes entendus sur un certain nombre d'objectifs ambitieux, en particulier s'agissant d'une plus grande production de logements économiquement abordables, de la facilitation de l'accès ou du maintien en logement des personnes les plus fragiles et de l'intensification de la lutte contre l'habitat indigne. Au Sénat, enfin, les débats ont permis de préciser certains points, notamment en ce qui concerne le conseil d'administration de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL).

Le projet prévoit également l'extension du PASS-Foncier au logement collectif, le Président de la République souhaitant réaliser 30 000 logements, en particulier en zone urbaine, grâce à ce dispositif. Afin de conserver la confiance des investisseurs privés, il est également important de maintenir les dispositifs d'investissements Robien et Borloo, mais en les recentrant sur les zones dans lesquelles la tension du marché locatif est forte. J'ajoute que cette procédure tant décriée a permis de réaliser plusieurs milliers de logements. Il faut également aider les maires à augmenter le nombre de constructions dans leur commune. J'avais souhaité à ce propos inclure dans le décompte des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU des logements construits dans le cadre du PASS-Foncier et du prêt social de location-accession (PSLA). Cela a certes suscité des débats mais, selon une étude du CREDOC, 88 % des Français se déclarent favorables à cette disposition – je rappelle que les logements destinés à l'accession sociale à la propriété ont les mêmes caractéristiques que les logements locatifs sociaux : même aide publique – avec une TVA à 5,5 % – même plafond de ressource, même personnes. Le Sénat en a décidé autrement, mais je suis persuadée que nous parviendrons à proposer une mesure apaisant les inquiétudes tout en favorisant le développement de ce type d'accession à la propriété. Je travaille d'ailleurs à un amendement en ce sens.

J'ai également défendu au Sénat un amendement – voté à l'unanimité – permettant aux préfets d'exercer le droit de préemption urbain à la place de la commune en cas de carence de celle-ci. J'ai aussi favorisé l'agrandissement des bâtiments à usage d'habitation en autorisant le dépassement des normes d'urbanisme jusqu'à 20 %.

Enfin, le texte renforce le caractère opérationnel des programmes locaux de l'habitat dont je propose que les objectifs soient fixés par commune afin de favoriser une adéquation entre la politique de l'« aide à l'habitat » arrêtée sur le plan intercommunal et sa mise en oeuvre sur le plan communal : telle est en effet la condition pour que les plans locaux d'urbanisme (PLU) deviennent de vrais outils au service de la construction.

Deuxième objectif : permettre aux classes modestes et moyennes d'accéder au logement. Pour ce faire, nous souhaitons ramener le parc HLM à sa vocation première. Selon le code de la construction et de l'habitation, l'attribution de logements locatifs sociaux « participe à la mise en oeuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées (...). L'attribution doit favoriser les chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. »

Le projet propose donc d'abaisser de 10 % les plafonds de ressources pour l'accès au logement social afin d'annuler leur forte progression constatée ces dernières années en raison de l'effet mécanique lié à l'évolution du SMIC induit par le passage aux 35 heures. Lorsque 60 % de la population peut avoir juridiquement accès à un logement HLM – contre 70 % actuellement –, nous permettons aux personnes qui disposent de ressources modestes et aux personnes défavorisées d'y accéder plus facilement sans pour autant remettre en cause la mixité sociale.

Le texte vise également à accroître la mobilité dans le parc de logements sociaux, le taux de mobilité étant aujourd'hui très faible – 9 % sur le plan national et 7,4 % en Île-de-France. Il permettra également de libérer les logements sous-occupés et incitera les ménages disposant de revenus très élevés à quitter le parc social.

Il convient également de donner à ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas accéder à un logement HLM la possibilité de disposer d'un logement abordable : tel est le sens des dispositions prises en début d'année tendant à indexer le prix des loyers sur un nouvel indice de référence fondé sur les prix à la consommation ou visant à réduire les dépôts de garantie de deux à un mois de loyer.

Le projet prévoit par ailleurs une mesure complémentaire interdisant le cumul d'une caution et d'une assurance pour impayé de loyer. Cette disposition prendra tout son sens dès qu'un dispositif de garantie mutualisé des risques locatifs géré par les partenaires sociaux sera effectif. J'ai souhaité que cela soit le cas d'ici à la fin de l'année, comme le précise d'ailleurs l'accord du 10 octobre dernier entre le 1 % et l'État.

Troisième objectif : lutter contre le mal-logement, impératif indissociable du droit au logement opposable. Afin d'aider les populations en difficulté à accéder plus facilement à des solutions d'hébergement d'urgence, il faut mobiliser à la fois les communes, les bailleurs sociaux et l'État.

L'article 2 de la loi DALO a créé l'obligation pour les communes de disposer d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants. Le texte que je propose précise les modalités d'application de ce principe afin de le rendre pleinement opératoire et prévoit en outre la mise en place d'une solidarité interdépartementale en Île-de-France : une commission de médiation « DALO » ayant, par exemple, décidé que tel public est prioritaire devra ainsi trouver un logement, mais pas obligatoirement dans le département de son ressort.

De plus, la loi devrait permettre aux bailleurs sociaux de prendre en gestion des logements dans le parc privé afin de les sous-louer à des ménages hébergés dans des hôtels ou des centres d'hébergement. Cette mesure attendue participera au développement d'une offre d'hébergement moins onéreuse et plus humaine.

L'habitat indigne constitue l'une des plaies de notre société, et c'est parce qu'il convient de mieux lutter contre ce fléau que le projet en donne une définition juridique précise, ce qui permettra notamment de limiter les agissements des marchands de sommeil.

J'ai également souhaité que soit engagé un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés avec la remise sur le marché de logements vacants, la transformation de logements sociaux de fait en logements sociaux de droit, ainsi que l'obligation de reloger en centre-ville dans des conditions de logements sociaux les personnes qui sont actuellement dans ces quartiers dégradés.

Ce projet a pour ambition de soutenir la construction et l'emploi, de répondre au besoin de logement de nos concitoyens et de relever les défis de la crise immobilière. Je vous fais confiance pour l'enrichir et je suis prête à accepter les amendements qui respecteraient ces objectifs !

M. Michel Piron, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir souligné que nous avons organisé un grand nombre d'auditions. Je remercie également les membres de l'opposition, dont l'implication a été conséquente, ainsi que les rapporteurs pour avis.

Quid, madame la ministre, de la pérennité du financement du 1 % au-delà de 2011 ?

Une évaluation des dispositifs Garantie des risques locatifs (GRL) et PASS-Foncier me semble par ailleurs nécessaire sans que s'impose pour autant la mise en place d'un nouveau comité Théodule. Le réseau de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) ne pourrait-il, par exemple, s'en charger ?

S'agissant de l'articulation entre GRL et Garantie des loyers impayés (GLI), il semble que, outre la superposition d'un mécanisme subventionné et d'un produit de marché, un problème de ciblage des publics se soit posé. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

Quid du PASS-Travaux, dispositif désormais réorienté par le Grenelle de l'environnement en direction des économies d'énergie ?

Qu'en est-il de la participation financière des collectivités au PASS-Foncier, laquelle constitue un frein à la mise en œuvre de ce dernier ? De la même manière, le peu de succès de ce mécanisme s'explique sans doute par la nécessaire avance du différentiel de TVA de 14,1 % pour les acquéreurs de logements individuels.

Enfin, qu'en est-il précisément des 30 000 logements en VEFA et, plus généralement, de l'état général du marché dans un contexte de forte crise ? La TVA à 5,5 % ne constituerait-elle pas une piste supplémentaire à explorer ?

M. le président Patrick Ollier. Même si le Sénat a supprimé, à tort, l'article 17, l'accession sociale à la propriété, j'y insiste, doit prendre toute sa place dans ce texte et être encouragée. Outre que nous devons en effet être capables de mettre en place une procédure lisible et accessible à travers un guichet unique dans les mairies, dont la faculté existe depuis la loi ENL, de nouvelles propositions concrètes doivent être formulées !

M. François Scellier, rapporteur pour avis de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Nombre de mesures de ce projet sont consensuelles et nous adhérons aux trois objectifs principaux que Madame le ministre a soulignés.

Elle a par ailleurs affirmé vouloir maintenir le dispositif de soutien à l'investissement locatif. Or, il me semble nécessaire d'aller plus loin tant les procédures Robien et Borloo ont été parfois décrédibilisées à la suite d'erreurs d'implantation. De ce point de vue, les mesures prévues par le projet afin de déterminer précisément les zones d'affectation vont dans le bon sens, même s'il est sans doute opportun de faire en sorte que les élus locaux eux-mêmes puissent les définir.

J'ai par ailleurs déposé un amendement visant à remplacer le dispositif d'amortissement par un système de réduction d'impôt et à élargir ainsi le nombre de contribuables pouvant investir dans le locatif privé.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Comme le disait M. le rapporteur, nous avons en effet procédé à un nombre important d'auditions, d'où il ressort que ce projet suscite interrogations et inquiétudes tant il bouleverse des stratégies en cours, y compris celles qui étaient mises en œuvre dans le cadre de conventions passées avec l'État. Ce n'est pas ainsi, madame le ministre, que vous apaiserez les acteurs susceptibles de répondre à la crise immobilière que nous traversons !

La pérennité du 1 % est ainsi remise en question, le hold-up de l'État hypothéquant gravement l'avenir.

Quid des conventions qui ont été passées ces dernières années et des problèmes juridiques qui ne manqueront pas de se poser compte tenu des obligations légales ? Quelle portée juridique leur accordez-vous ?

J'ajoute que le Parlement ne pourra exercer son contrôle sur les obligations résultant des lois SRU et ENL.

De plus, les nouvelles stratégies de conventions sociales – baisse du plafond, altération du droit au maintien dans les lieux – impliquent des modifications fondamentales fort inquiétantes quant à l'effectivité de la mixité sociale ou à la réhabilitation.

Enfin, l'État se désengageant de l'ANRU et les PALULOS ayant pratiquement disparu, faut-il comprendre que vous renoncez à promouvoir toute aide à la pierre ? Si oui, comment soutenir efficacement le logement social ? Un tel flou contribue peut-être à expliquer le trouble des sénateurs.

M. Olivier Carré. Je remercie M. le rapporteur, non seulement pour la méthode de travail qu'il a impulsée – tous les groupes ont été sollicités –, mais également pour son travail de fond puisque l'ensemble des acteurs ont été entendus.

Cette loi est d'autant plus bienvenue que la crise immobilière risque de déboucher sur une crise du logement. Dans ces conditions, le nouveau dispositif de convention d'utilité sociale, en particulier, me semble tout à fait adapté.

Comment, madame le ministre, envisagez-vous la mise en place du « bouclier logement » et, en particulier, la possibilité d'appliquer des loyers différents sur un même programme en fonction de la situation des habitants ? Je note par ailleurs qu'il s'agit là du meilleur moyen pour favoriser une réelle mixité sociale.

S'agissant du 1 % logement et de l'ANRU, j'attends confirmation de l'engagement de 12 milliards d'euros.

Enfin, deux questions essentielles me semblent devoir être posées. D'une part, comment la nouvelle procédure mise en œuvre dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens – lesquels, à Orléans par exemple, abritent la plupart des RMistes – s'articulera-t-elle avec les périmètres de restauration immobilière et les autres procédures ? D'autre part, comment les projets urbains partenariaux s'articuleront-ils sur le plan technique avec les zones d'aménagement concertées ?

M. Pierre Gosnat. Je note tout d'abord que l'association Droit au Logement (DAL) et Les Enfants de Don Quichotte viennent d'être condamnés par la justice. Or, si Mme le ministre a déclaré ce matin qu'elle ne tenait pas à commenter un jugement, Mme le garde des sceaux, elle, aurait fort bien pu demander au Parquet de ne pas poursuivre la procédure.

Quatre SDF viennent de mourir dans la rue. Certes, vous allez parler une fois de plus de l'urgence de la situation mais, l'urgence, cela se prépare et ce n'est pas ce que vous faites. Par ailleurs, si vous voulez vraiment vous mobiliser en faveur du logement et lutter contre l'exclusion, ce n'est pas le moment de remettre en cause les fondements de la loi SRU, laquelle n'est d'ailleurs même pas appliquée par tous les maires.

Le Gouvernement ne prend pas la mesure exacte de la situation de notre pays. Vous parlez de mobilisation, madame la ministre, mais qu'en est-il de celle de l'État ? De surcroît, non content d'organiser la mainmise économique et financière sur le 1% logement, vous faites preuve d'autoritarisme avec les conventions d'utilité sociale en imposant aux organismes sociaux la mise en œuvre de votre politique alors que les organismes du 1 % logement connaissent des difficultés pour appliquer leur propre programme !

Qu'en est-il de l'« accord » du 10 octobre ? Ne s'agit-il pas plutôt d'un simple relevé de discussion ?

S'agissant des surloyers, je ne suis pas d'accord avec vous. Certes, il faut que des catégories sociales différentes vivent dans les mêmes immeubles mais, avec votre mesure, un couple de fonctionnaires de catégorie B, par exemple, sera très lourdement pénalisé et n'aura pas d'autre solution que de partir. La sous-occupation pose quant à elle de douloureux problèmes : imaginez des personnes âgées ayant vécu dans un même immeuble pendant des années et qui seraient contraintes de le quitter !

Enfin, si 70 % des personnes peuvent prétendre à bénéficier d'un logement social, c'est que les faits sont têtus !

Mme le ministre. Il est certain, et je l'assume, que cette loi vise à réformer notre système.

La négociation a été engagée avec les partenaires sociaux afin de modifier le contenu et la gouvernance du 1 % logement, modification dont tout le monde convenait de la nécessité. Nous voulions également faire des économies et dégager des marges de manœuvre sur le budget de l'État afin de financer les priorités de la politique gouvernementale en matière de logement. Certes, il n'y a pas eu d'accord au sens formel, mais la portée de ce qui a été conclu est beaucoup plus forte puisque ces conclusions devaient être adoptées par le conseil d'administration du 1 % logement, ce qui a été fait. De 2009 à 2011, 850 millions d'euros annuels contribueront à financer l'ANRU – 320 millions d'euros –, l'ANAH – 380 millions d'euros – et les quartiers anciens dégradés – 50 millions d'euros.

Par ailleurs, ce texte a été élaboré alors que nous ne connaissions pas une crise aussi profonde et qu'il n'était pas question d'assouplir les contraintes européennes, notamment en matière de déficit. C'est pourquoi j'ai dû faire appel à des ressources extra-budgétaires relevant de la compétence de mon ministère et me tourner vers le 1 % logement. Il n'est nullement question que la contrainte dépasse les trois ans prévus par l'accord et j'espère que, passé ce délai, nous pourrions revenir à la situation antérieure. Je vous rappelle, à ce propos, que le 1 % logement a été créé en 1953 en raison d'un immense besoin de constructions que

le budget de l'État ne parvenait pas à satisfaire. S'il a alors paru normal de faire appel au monde économique, pourquoi n'en irait-il pas de même aujourd'hui ?

J'ajoute que Mme Christine Lagarde a annoncé que des dispositions seraient rapidement prises dans le cadre d'un plan de relance en faveur de l'automobile et du logement.

La GRL, quant à elle, a été incluse dans les négociations avec le 1 % logement et il a été prévu de finaliser le processus avant la fin de l'année. Si tel est bien le cas, le cautionnement deviendra inutile. Quoi qu'il en soit, en tant que ministre du logement, vous comprendrez aisément que je ne tiens pas à opposer les propriétaires aux locataires ; je note simplement que, jusqu'ici, aucun signal positif n'a été envoyé en direction des premiers.

En ce qui concerne les PASS-Foncier, chaque projet est soutenu par trois partenaires : le 1 % logement, la collectivité et l'État. Une banque et un promoteur-constructeur doivent également s'impliquer. À ce jour, 3 000 sont en cours et la demande demeure très forte. À titre personnel, je suis favorable à l'idée d'une réduction de la part des collectivités dans son financement mais nous verrons le 15 décembre quelles propositions pourront être formulées.

La situation des VEFA se débloque : outre que le Groupe Société nationale immobilière (SNI) prévoit l'achat de 10 000 logements, nous n'avons pas pris de retard sur les plans national, régional et départemental, même si la procédure est longue pour les HLM en raison de la dispersion des opérateurs. Des discussions ont commencé et des accords ont même été conclus.

Si je suis de surcroît très attachée aux dispositifs Robien et Borloo, je suis également émue par les abus qu'ils ont suscités. Nous travaillerons donc « dans la dentelle » de manière à répondre correctement aux besoins, et de façon très précise, en fonction des territoires.

Faut-il privilégier un système de réduction d'impôt à un dispositif d'amortissement ? Il m'importe avant tout d'être efficace, mais il conviendra sans doute d'examiner la question plus précisément.

S'agissant de l'ANRU, la loi du 5 mars 2007 a porté à 12 milliards d'euros le montant total du programme, lequel n'est en rien remis en cause par l'accord entre l'État et le 1 % logement : 557 quartiers ont été déclarés éligibles, dont 453 ont fait l'objet d'une validation en comité d'engagement ; plus de 10 milliards d'euros sont à ce jour mobilisés au titre de ces opérations. Un amendement à ce sujet, monsieur Carré, devrait vous rassurer.

Les conventions, monsieur Le Bouillonnet, s'appliquent quant à elles jusqu'à ce que les décrets d'application de la présente loi soient votés. Il me semble par ailleurs qu'en période de crise, il importe au premier chef de fléchir les fonds, quels qu'ils soient, vers ceux qui en ont le plus besoin, alors que, jusqu'à présent, les prêts accordés par le 1 % logement l'étaient sans conditions de ressources.

L'accession sociale à la propriété doit bien entendu revenir dans notre débat et j'y travaille dans le cadre d'un amendement. Je ne comprends toujours pas pourquoi le Sénat a sabordé l'article 17, celui-ci précisant simplement qu'il était possible d'inclure les logements issus de l'accession sociale à la propriété dans les 20 % de logements sociaux que doivent comprendre les communes puisqu'il s'agit des mêmes personnes, des mêmes ressources et des mêmes aides de l'État.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Il ne s'agit en rien des mêmes personnes !

Mme le ministre. Si ! La loi SRU sera appliquée dans toute sa rigueur !

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Vous voulez couvrir les maires qui ne font rien !

M. Pierre Gosnat. Le Sénat serait-il bolchevik ?

Mme le ministre. Outre que je suis la seule ministre du logement à avoir publié l'ensemble de la liste des communes relevant de la loi SRU, tous les arrêtés de carence seront également publiés dans la plus grande transparence ! L'accession sociale à la propriété, du reste, constitue un engagement du Président de la République, et cet engagement doit être respecté.

Une TVA à 5,5 % permettrait quant à elle de relancer le secteur de l'immobilier, mais aucun arbitrage n'a encore été rendu et je ne suis pas certaine d'obtenir satisfaction.

S'agissant du DAL et des Enfants de Don Quichotte, aucune poursuite n'a été engagée par le ministère du logement : c'est la préfecture de police qui a mené cette action et je n'ai pas, quant à moi, à commenter une décision de justice.

Je ne peux vous laisser dire, monsieur Gosnat, que nous agissons uniquement dans l'urgence. On dénombre environ 100 000 sans-abri dans notre pays et j'ai la fierté de pouvoir dire qu'il existe 99 600 places d'hébergement. Par ailleurs, cette année, 16 400 places ont été ouvertes, contre 13 186 en 2006. Avec 1,1 milliard d'euros, la France dispose du premier budget d'Europe en faveur des plus démunis.

Enfin, parce que l'exclusion est un sujet fort complexe qui ne se réduit pas à quelques chiffres, nous devons maintenant travailler à un meilleur fléchage de l'accueil en fonction des personnes.

Le nouveau barème de surloyer s'appliquera à compter du 1^{er} janvier et progressera en fonction du revenu des ménages concernés. Environ 140 000 d'entre eux sont concernés, soit 5 % des ménages logés dans le parc HLM. Si 60 % des Français répondent aux conditions de ressources pour bénéficier d'un logement HLM, seulement 22 % de ceux-ci y sont logés. Il me semble donc équitable que les personnes ayant un revenu supérieur cèdent leur place.

Le surloyer, par ailleurs, ne s'appliquera ni en ZUS ni en zone de revitalisation rurale et les intercommunalités peuvent tout à fait déterminer les quartiers où il en sera de même.

Enfin, les bailleurs sociaux ayant mis en œuvre une convention globale de patrimoine pourront prévoir un dispositif de surloyer dérogatoire. On dénombre 9 000 familles bénéficiant d'un revenu de 9 000 euros mensuels qui vivent en HLM et, moi, j'ai besoin de ces 9 000 logements !

M. François Brottes. Je note donc qu'en dessous du seuil de 9 000 euros mensuels les personnes n'auront pas de surloyer.

Mme le ministre. Ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. François Brottes. Nous savons que Mme le ministre fait ce qu'elle peut et pas toujours ce qu'elle veut, mais elle pourra compter sur nous pour l'aider à aller plus loin sur un certain nombre de dossiers.

L'antienne du « tous propriétaires » n'est quant à elle pas plus convaincante que celle du « tous patrons », l'accession, sociale ou non, à la propriété étant, pour un certain nombre de personnes, tout bonnement impossible.

À moins de défendre la rétroactivité des textes, l'État devra par ailleurs tenir les engagements conventionnels qu'il a pris avant que la loi ne soit votée. Nous comptons donc sur vous pour que sa parole soit honorée...

Mme le ministre. Elle le sera.

M. François Brottes. ... même si la loi définit de nouvelles priorités.

Par ailleurs, comment cette loi s'articule-t-elle avec les préconisations du Grenelle de l'environnement en matière de logement ?

M. Jean-Marie Morisset. En tant que rapporteur du projet portant création de l'UESL, en 1997, je note que des conventions ont toujours existé avec le 1 % logement et, parfois, pour des montants beaucoup plus importants.

Je rappelle que l'UESL a été créée afin de mieux utiliser le 1 % logement et qu'il faut veiller à ce qu'elle bénéficie toujours de sa capacité d'emprunt.

L'enveloppe du PASS-Travaux, quant à elle, étant passée de 900 à 200 millions d'euros, comment le 1 % logement pourra-t-il honorer les engagements conclus ?

M. Olivier Dusopt. Je soulignerai tout d'abord que la ponction du 1 % logement pendant trois années successives à hauteur de 850 millions risque de mettre en péril ce dernier. S'il a été mis en place afin de faire face à des difficultés de l'État pour assurer un programme de constructions, il ne s'agissait aucunement de l'aider à boucler ses fins de mois.

Que comptez-vous proposer pour remplacer l'article 17 ?

Outre que la baisse du plafond de revenu pour accéder au logement social limitera un tel accès aux plus défavorisés d'entre les défavorisés, la mixité sociale sera réduite puisque des familles seront contraintes de partir.

Enfin, comment la SNI financera-t-elle l'achat de 10 000 VEFA compte tenu des moyens dont elle dispose ?

M. Gérard Hamel. Que l'on arrête de prétendre que l'État ne tiendra pas ses engagements alors qu'ils sont garantis jusqu'en 2011 et que l'ANRU dispose d'une trésorerie permettant d'honorer sans difficulté l'ensemble des conventions ! Au-delà, il est vrai que l'État devra trouver les moyens afin qu'il en soit de même pour celles que nous signons actuellement et qui l'engagent jusqu'en 2015.

La loi SRU sera, me semble-t-il, aussi sujette à polémiques que l'ISF tant que l'on ne définira pas mieux un certain nombre de termes : en effet, il ne s'agit pas tant de compter le nombre de logements sociaux par commune que d'évaluer les ressources à partir desquelles

une famille peut en bénéficier en fonction de la situation concrète de telle ou telle commune. J'ai conscience que, si je présente un amendement allant dans ce sens, le tollé sera général, mais il me semble pourtant que cela relève du simple bon sens !

J'ajoute que la loi ENL prévoit qu'une commission départementale puis nationale examine un certain nombre de cas particuliers de manière que le ministre du logement puisse juger de la bonne volonté, ou de l'absence de bonne volonté, de telle ou telle commune. Arrêtons donc de faire des procès d'intention quand les moyens de sanctionner les communes qui voudraient passer entre les mailles du filet existent bel et bien !

M. Jean-Paul Lecoq. Les familles séparées risquent-elles d'être concernées par la sous-occupation de logements, la loi précisant que la garde d'un enfant implique de disposer d'un nombre de chambres suffisant ?

Les personnes qui font l'objet d'un refus bancaire sont-elles par ailleurs considérées comme « non expulsables » au même titre que celle qui vivent en ZUS, celles qui sont âgées de plus de 70 ans ou handicapées ? Peut-on, à ce propos, envisager de réfléchir à la notion de « handicap financier » ?

En matière de mixité sociale, que recouvre exactement la notion de « bouclier logement » ? Etes-vous prête à accepter des amendements visant à réquisitionner des logements dont les compteurs électrique et gazier ne tournent pas ? Les personnes qui seraient invitées à quitter leur logement pourraient-elles éviter de recourir au préavis ?

Le changement de la philosophie du 1 % empêchera-t-il les entreprises de contribuer au financement du logement de leurs propres salariés ?

Enfin, je rappelle que la loi SRU visait à ce que toutes les villes participent au développement du logement social et, en conséquence, à aider ceux qui ne peuvent pas bénéficier de l'accession sociale à la propriété.

Mme Fabienne Labrette-Ménager. Des logements sont parfois vacants parce qu'ils se trouvent dans certains quartiers ou que les immeubles dans lesquels ils se situent n'ont pas d'ascenseur. Ne pourrait-on pas procéder à des réservations en faveur des personnes âgées, des étudiants, des apprentis ou des intérimaires, dont les besoins sont spécifiques ? Par ailleurs, la loi favorisera-t-elle la colocation ?

M. Daniel Goldberg. Je suis d'accord avec M. Hamel lorsqu'il considère qu'il est nécessaire de passer d'une culture d'objectifs à une culture de résultats pour loger l'ensemble de la population dans le cadre d'une répartition équitable sur l'ensemble du territoire. Le « bouclier logement », par ailleurs, va également dans le bon sens. Mais, outre que nous avons besoin de connaître dès aujourd'hui le dispositif que vous proposerez pour remédier à la suppression de l'article 17, je considère également que les populations potentiellement intéressées par l'accession sociale à la propriété ne sont pas les mêmes que celles qui sont concernées par le logement locatif social.

Enfin, les 60 % de Français qui pourraient bénéficier du logement social ne sont pas tous demandeurs, madame le ministre, ce qui suffit à ruiner votre raisonnement.

M. Dominique Tian. Nombre de propriétaires s'inquiètent de la rédaction de l'article 18 supprimant la possibilité de demander une caution à un locataire si le propriétaire a souscrit une assurance le garantissant pour le non paiement du loyer. Or, ce système devenant

déresponsabilisant, les impayés risquent ainsi d'augmenter sensiblement et la hausse des assurances ne manquerait pas d'être répercutée mécaniquement sur les loyers. Ne serait-il donc pas pertinent de limiter l'interdiction de caution aux seules locations couvertes par la GRL ?

M. Marc Goua. Le prélèvement sur le 1 % logement aura deux conséquences : non seulement les organismes collecteurs ne pourront plus conforter les fonds propres des bailleurs sociaux, mais ils ne pourront plus « solvabiliser » les programmes.

En outre, malgré une augmentation des constructions de 100 % en dix ans et une « désolvabilisation » de l'APL d'environ 20 %, l'aide à la pierre n'a pas connu une progression comparable. Que comptez-vous donc faire pour remédier à cette situation ?

S'agissant de la loi SRU, pourquoi ne pas maintenir les 20 % de logements sociaux et ajouter 5 % de logements dédiés à l'accession sociale à la propriété ?

Enfin, qu'en est-il du plan à venir annonçant une TVA à 5,5 % pour tous les logements et une augmentation du plafond du prêt à taux zéro (PTZ) ?

M. Dominique Le Méner. Si la réduction d'impôt me semble être une bonne solution pour l'acquéreur d'un logement, il convient de veiller à ce que la baisse de la TVA n'entraîne pas la seule réserve de la marge du promoteur dès lors qu'aujourd'hui de nombreux logements font l'objet de ventes promotionnelles par des opérateurs privés.

Certains sans-abri refusant obstinément un hébergement d'urgence, ne peut-on envisager la mise en place de contraintes ?

Enfin, les organismes sociaux pourront-ils accompagner des locataires qui, à la suite d'un licenciement, ne pourraient s'acquitter de leur loyer ?

Mme Annick Lepetit. Pourriez-vous, madame le ministre, expliciter le financement des PALULOS ?

Considérez-vous que le surloyer améliorera la mobilité dans le parc HLM quand seulement 5 % des locataires dépassent les plafonds de ressources et que moins de 6 000, sur 14 millions de logements, disposent de revenus deux fois supérieurs ?

Si le 1 % logement est désormais fléché sur les personnes les plus démunies, que reste-t-il de sa philosophie originelle ?

Mme Pascale Got. Le préavis peut-il être réduit pour les personnes qui tombent subitement malades et qui doivent changer de logement ?

Je trouve par ailleurs ce projet très timide quant à l'introduction d'une obligation de logement au titre de la solidarité et de la mixité sociale pour les personnes handicapées.

M. le président Patrick Ollier. Les réponses de Mme le ministre seront très brèves puisqu'elle a un rendez-vous impératif qu'elle ne peut en aucun cas retarder.

Mme le ministre. Monsieur Brottes, les conventions avec le 1 % logement seront remplacées par la loi, et le décret qui fixe les emplois reprendra les objectifs convenus avec

les partenaires sociaux. Jusqu'à ce que la loi soit votée et publiée, ce sont les conventions *ante* qui s'appliqueront.

Monsieur Morisset, outre que les capacités de l'UESL seront maintenues, la baisse de l'enveloppe PASS-Travaux sera quant à elle compensée par la mise en œuvre des éco-prêts prévus par le Grenelle de l'environnement et les engagements pris antérieurement seront honorés.

Monsieur Dussopt, les emplois définis avec les partenaires sociaux sont compatibles avec l'équilibre financier du 1 % logement. L'achat des 10 000 logements en VEFA par la SNI est quant à lui financé par les ressources habituelles : fonds propres, subvention publique, emprunt.

Monsieur Lecoq, si le jugement de divorce pose le principe de la garde alternée, le logement ne peut être considéré comme sous-occupé.

Les entreprises continueront par ailleurs à financer le logement des salariés.

La loi, madame Labrette-Ménager, autorise la sous-location d'une partie d'un logement social à des personnes jeunes.

Monsieur Goldberg, on dénombre dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU les logements HLM occupés par des personnes qui paient des surloyers et on refuserait de compter les logements des accédants à la propriété sous plafond de ressources HLM ? Cela me semble surprenant.

Monsieur Tian, l'objectif de la GRL est de rassurer les propriétaires bailleurs et, grâce à son développement, de rendre le cautionnement inutile. Il s'agit là d'un point fort du discours du Président de la République sur le logement prononcé à Vandoeuvre.

Concernant l'aide à la pierre, Monsieur Goua, les moyens financiers pour l'investissement, avec la contribution du 1 %, augmenteront en 2009.

Quant aux aides à la personne, l'indexation de l'APL sur l'indice de référence des loyers (IRL) garantit désormais une progression.

Monsieur Le Méner, nous allons étudier l'éventualité d'une contrainte d'hébergement des sans-abri lorsque la température est de moins 6 degrés, tout en sachant fort bien qu'en la matière il est très difficile d'agir.

Madame Lepetit, le financement des PALULOS sera dorénavant assuré par la péréquation entre les organismes ainsi que les gains supplémentaires liés aux surloyers.

M. le président Patrick Ollier. Je vous remercie, madame le ministre. La Commission n'exclut pas l'idée de vous entendre à nouveau si cela s'avère nécessaire.