



N° 2100

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur la mise en **application de la loi n° 2006-872** du 13 juillet 2006
portant **engagement national pour le logement**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. GÉRARD HAMEL et JEAN-YVES LE BOUILLONNEC,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.— UNE LOI ORIGINELLEMENT AMBITIEUSE	11
A.— LE VOLET URBANISME	11
1. La mobilisation des terrains publics pour la construction de logements.....	11
<i>a) Les opérations d'intérêt national</i>	11
<i>b) La faculté pour l'État de délivrer des permis de construire au profit de l'ex-Sonacotra</i>	11
<i>c) De nouvelles servitudes au profit des communes</i>	11
2. Le renforcement de la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes.....	12
<i>a) La simplification des autorisations d'urbanisme</i>	12
<i>b) Une prescription décennale sur les constructions réalisées sur le fondement d'un permis de construire irrégulier</i>	12
<i>c) Un encadrement de l'action en démolition</i>	12
<i>d) un élargissement de l'intérêt à agir du préfet</i>	12
<i>e) Une possibilité d'annulation partielle des permis de construire</i>	13
<i>f) Un encadrement de l'intérêt à agir des associations</i>	13
3. L'amélioration des outils d'acquisition foncière.....	13
<i>a) Une fusion du droit de priorité et du droit de préemption urbain</i>	13
<i>b) Un assouplissement des règles de mise en place des établissements publics fonciers locaux</i>	14
<i>c) Un élargissement du champ d'intervention des établissements publics locaux de rénovation urbaine</i>	14
<i>d) La création de sociétés publiques locales d'aménagement</i>	14
4. Une transparence accrue sur le marché foncier.....	14
5. Des outils fiscaux pour soutenir l'effort de construction des maires.....	15
<i>a) La compensation par l'État des pertes de recettes consenties aux bailleurs sociaux</i>	15
<i>b) Un renforcement de l'outil fiscal pour lutter contre la rétention foncière</i>	15

<i>c) La prise en compte des logements foyers dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine</i>	15
B.— LE VOLET LOGEMENT	16
1. Les dispositions en faveur de l'accès social à la propriété	16
<i>a) Une TVA réduite en zone de rénovation urbaine</i>	16
<i>b) La faculté pour les bailleurs d'appliquer une décote ou une surcote sur la vente HLM</i>	16
<i>c) Les sociétés civiles immobilières d'accès progressive à la propriété</i>	16
2. Les dispositions en faveur du parc locatif privé à loyer modéré	17
<i>a) La réforme de l'ANAH</i>	17
<i>b) La dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propriété</i>	17
3. Le renforcement de la lutte contre l'insalubrité et la vacance des logements	18
<i>a) Une simplification et une harmonisation des régimes de lutte contre l'insalubrité</i>	18
<i>b) La faculté pour certaines communes d'instaurer une obligation de déclaration de mise en location</i>	18
<i>c) Une incitation à la remise sur le marché locatif des logements situés au dessus des commerces</i>	19
<i>d) Une incitation fiscale à la remise sur le marché des logements vacants</i>	19
4. Les dispositions relatives aux bailleurs sociaux : la réforme du statut des offices d'HLM et l'extension du champ de compétences de l'ensemble des organismes	19
5. Les dispositions visant à favoriser la mixité de l'habitat	21
<i>a) La prolongation du programme national de rénovation urbaine</i>	21
<i>b) Un assouplissement du droit du logement conventionné</i>	21
<i>c) Une adaptation des dispositions de l'article 55 de la loi « SRU »</i>	22
<i>d) La conclusion d'accords collectifs intercommunaux en matière d'attribution de logements sociaux et le renforcement des commissions départementales de médiation</i>	24
<i>e) La réforme du supplément de loyer de solidarité</i>	24
6. Les dispositifs d'aides aux personnes défavorisées	25
7. Les dispositions relatives aux relations entre bailleurs et locataires	25
<i>a) Les clauses réputées non écrites dans un contrat de location</i>	25
<i>b) Une réforme du droit au maintien dans les lieux pour les logements « loi de 48 »</i>	26
<i>c) La faculté de déroger à la liste des charges récupérables</i>	26
<i>d) Des mesures de lutte contre les discriminations dans l'attribution de logements</i>	26

8. Les dispositions relatives au statut de la copropriété	26
C.— LE VOLET CONSTRUCTION	27
II.— UNE APPLICATION RELATIVEMENT LENTE	28
III.— DES MÉCANISMES SOUVENT MÉCONNUS ET COMPLEXES	36
A. LE CONVENTIONNEMENT « ANAH SANS TRAVAUX » : UN DISPOSITIF COMPLEXE, MÉCONNU ET INSUFFISAMMENT ATTRACTIF	36
1. Un dispositif complexe	36
2. Un dispositif méconnu du grand public	36
3. Une fiscalité insuffisamment attractive	37
4. L'absence de dispositif d'évaluation	38
B.— LA DISSOCIATION DE L'USUFRUIT LOCATIF ET DE LA NUE-PROPRIÉTÉ AU PROFIT DE LA RÉALISATION DE LOGEMENTS SOCIAUX : UN DISPOSITIF REMARQUABLE MAIS INSUFFISAMMENT CONNU	38
1. Un dispositif mis en place par le secteur privé	38
2. Le financement des opérations	38
3. Les améliorations apportées dans le cadre de la loi ENL	39
4. Un dispositif qui doit encore être amélioré	39
C.— UN BILAN MITIGÉ DES CESSIONS DE TERRAINS DE L'ÉTAT À DESTINATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	39
1. L'exécution du programme national de mobilisation des terrains publics en faveur du logement en 2006-2007 : une mise en œuvre relativement satisfaisante	40
2. De nouvelles procédures en 2008-2012	40
3. La valorisation des terrains et la mobilisation des administrations	41
D.— LA TAXATION FORFAITAIRE SUR LA CESSION DE TERRAINS RENDUS CONSTRUCTIBLES DU FAIT D'UN DOCUMENT D'URBANISME : UNE ASSIETTE INÉQUITABLE	42
E.— LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS UNE VÉRITABLE RELANCE DU MARCHÉ, MAIS LEUR CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE A DÛ ÊTRE REVU	43
1. Des dispositifs visant à relancer le secteur de la construction	43
a) <i>Le dispositif « Robien » : un amortissement fiscal en contrepartie d'un plafonnement du loyer de location du bien acquis</i>	<i>43</i>
b) <i>Le dispositif « Borloo » : une déduction des revenus fonciers en contrepartie d'un plafonnement de ressources des locataires</i>	<i>44</i>
c) <i>L'amortissement fiscal spécifique aux zones de revitalisation rurale</i>	<i>47</i>
2. Un bilan positif	47
3. Trois critiques principales ont été formulées à l'encontre du dispositif	49

IV.— LES NOMBREUSES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI ILLUSTRENT LE DÉCALAGE ENTRE RYTHME D'ADOPTION ET RYTHME D'APPLICATION DES TEXTES	53
A.— LA LOI DU 5 MARS 2007 INSTITUANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	53
1. L'extension du champ des communes visées par l'article 55 de la loi SRU	53
2. Les coupures d'eau	54
B.— LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2008 : UNE RÉFORME SUBSTANTIELLE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF	54
C.— LA LOI N° 2009-323 DU 25 MARS 2009 DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	56
1. Les dispositions relatives à l'Agence nationale de l'habitat	56
<i>a) L'extension des missions de l'ANAH</i>	56
<i>b) Une déconnexion entre avantage fiscal lié et durée du conventionnement ANAH</i>	57
<i>c) Un avantage fiscal lié à la signature de la convention, et non à celle plus à celle du bail</i>	58
<i>d) Un contrôle a posteriori de l'ANAH sur les demandes de conventionnement</i>	58
<i>e) La création de fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé</i>	58
2. L'amélioration de la clause anti-spéculative en cas de vente HLM bénéficiant d'une décote	59
<i>a) La décote en faveur des logements HLM vendus à leur locataire : un dispositif pour favoriser l'accession sociale</i>	59
<i>b) Le système anti-spéculatif : un système relativement complexe</i>	59
<i>c) La simplification du dispositif</i>	60
3. Les modifications apportées au volet urbanisme de la loi	60
<i>a) Suppression du droit de délaissement imposé aux communes en contrepartie de l'institution d'une servitude en matière de réalisation de logements sociaux</i>	60
<i>b) Le renforcement du programme local de l'habitat</i>	61
<i>c) Assouplissement du régime des sociétés publiques locales d'aménagement</i>	61
<i>d) Droit de préemption urbain sur les parts de SCI</i>	62
<i>e) Une modification de l'assiette de la taxe sur les cessions de terrains rendus constructibles</i>	62
<i>f) Majoration du coefficient d'occupation des sols pour la construction de logements sociaux</i>	62
<i>g) Opérations d'intérêt national</i>	63
4. Les amortissements « Robien » et « Borloo »	64
5. L'application du supplément de loyer de solidarité	64

<i>a) Le droit en vigueur avant la loi MLE</i>	64
<i>b) Les dispositions de la loi MLE</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	73
LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS	75

MESDAMES, MESSIEURS,

Adoptée sous la précédente législature, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement se fixait un objectif majeur : lutter contre la crise du logement en complétant les dispositions du plan de cohésion sociale.

Le projet de loi avait été déposé au Parlement le 27 octobre 2005, constituant la traduction législative du « pacte national pour le logement » présenté par le Premier ministre en septembre 2005, dans la continuité du programme national pour la rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale mis en œuvre par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale, et du logement, M. Jean-Louis Borloo. Ne comprenant à l'origine qu'onze articles, le texte fut considérablement enrichi au cours des deux lectures dans chaque assemblée, comportant, au terme de la navette, 112 articles.

Adoptée définitivement par le Parlement le 30 juin 2006, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement est fondée sur une logique incitative, que traduisent les nombreuses mesures fiscales du texte, et ce, avec le souci de répondre à la crise du logement que traverse notre pays. La loi s'articule autour de trois volets : un volet urbanisme, un volet logement, et un volet consacré aux règles de construction.

Le présent rapport se veut un bilan de son application réglementaire, plus de trois ans après l'adoption de la loi. Les deux rapporteurs ont eu l'occasion, dans ce cadre, de se déplacer sur le terrain et d'entendre de nombreux acteurs concernés par les dispositions du texte.

De leurs travaux ressortent quatre constats majeurs :

– très dense, la loi « ENL » est fort ambitieuse, tant dans les objectifs qu'elle définit que dans les moyens qu'elle met en place (I) ;

– cependant, son application réglementaire a été relativement lente et demeure inachevée (II) ;

– ses mécanismes, parfois complexes, sont souvent méconnus (III) ;

– enfin, les nombreuses modifications apportées à la loi depuis juillet 2006 illustrent le décalage entre rythme d'adoption et rythme d'application de la loi (IV).

I.— UNE LOI ORIGINELLEMENT AMBITIEUSE

La loi du 13 juillet 2006 s’articule autour de trois volets : un volet urbanisme, un volet logement, et un volet consacré aux règles de construction.

A.— LE VOLET URBANISME

Ce volet regroupe des dispositions visant à faciliter la réalisation de logements sur les terrains publics, à assurer la sécurité juridique des autorisations d’urbanisme et des constructions existantes, à améliorer les outils d’acquisition foncière, à accroître la transparence du marché foncier et à aider les maires bâtisseurs à libérer du foncier pour construire des logements.

1. La mobilisation des terrains publics pour la construction de logements

a) Les opérations d’intérêt national

La loi permet à l’État de délimiter par décret des **périmètres à l’intérieur desquels il pourra réaliser des opérations d’intérêt national (OIN)**, le régime applicable à ces opérations étant exorbitant du droit commun de l’urbanisme : en effet, les constructions et installations nécessaires à la réalisation d’OIN sont autorisées, en dehors des parties urbanisées de la commune en l’absence de plan local d’urbanisme, ou de carte communale. Ensuite, les **autorisations d’occupation des sols sont**, à l’intérieur de ces périmètres, **délivrées au nom de l’État**, par le maire ou le préfet (article 1^{er}). Le ministre de l’emploi, de la cohésion sociale et du logement a annoncé la mise en place de trois OIN en Ile-de-France, sur les sites de Seine-Amont, Seine-Aval et Massy-Saclay.

b) La faculté pour l’État de délivrer des permis de construire au profit de l’ex-Sonacotra

L’État se voit également autorisé à **délivrer des permis de construire, en lieu et place du maire, au profit de la Sonacotra**⁽¹⁾ - société anonyme d’économie mixte, dont l’État est le principal actionnaire – afin de réaliser des logements d’urgence et d’insertion (article 8).

c) De nouvelles servitudes au profit des communes

Quant au renforcement des compétences communales, un conseil municipal peut désormais imposer des servitudes consistant à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d’un programme de logements, un

(1) désormais intitulée Adoma.

pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit.

2. Le renforcement de la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes

a) La simplification des autorisations d'urbanisme

La loi « ENL » a permis la ratification de plusieurs ordonnances, dont l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Élaborée par le Gouvernement au terme d'une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, l'ordonnance simplifie les procédures, et améliore la sécurité juridique de ces actes administratifs, tout en favorisant la qualité de l'urbanisme et de l'architecture (article 6).

b) Une prescription décennale sur les constructions réalisées sur le fondement d'un permis de construire irrégulier

La loi reprend également plusieurs propositions du groupe de travail sur l'amélioration de la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme : désormais, les **constructions réalisées sur le fondement d'un permis de construire irrégulier font l'objet d'une prescription administrative décennale** (article 9). En revanche, les constructions réalisées sans permis de construire ne sont pas visées.

c) Un encadrement de l'action en démolition

L'**action en démolition**, qui permet au juge administratif d'annuler un permis de construire pendant cinq ans après l'achèvement des travaux, **a été circonscrite** :

– en cantonnant la possibilité d'une condamnation à démolition à l'hypothèse d'une annulation préalable du permis de construire par le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ;

– en imposant, en cas d'annulation préalable et définitive du permis de construire, que l'action en démolition soit exercée devant le juge civil dans le délai de deux ans qui suit la décision définitive, l'allocation de dommages et intérêts demeurant en tout état de cause possible en réparation du préjudice subi.

d) un élargissement de l'intérêt à agir du préfet

Tout en circonscrivant la possibilité pour le justiciable d'intenter une action en démolition, la loi accorde au préfet la possibilité d'intenter une telle action, en dépit du fait qu'il n'a pas la qualité de tiers « lésé ».

e) Une possibilité d'annulation partielle des permis de construire

Le juge administratif peut désormais annuler *partiellement* un permis de construire, lorsque certaines parties seulement du projet, détachables de l'ensemble, sont reconnues illégales.

f) Un encadrement de l'intérêt à agir des associations

Dans un souci de sécurité juridique, l'intérêt à agir des associations de protection de la nature et de l'environnement devant les juridictions administratives a été limité aux seules associations agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

Enfin, afin d'**éviter les recours abusifs**, la loi prévoit que les associations n'ont d'intérêt à agir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

3. L'amélioration des outils d'acquisition foncière

a) Une fusion du droit de priorité et du droit de préemption urbain

Afin de simplifier les procédures et de réduire les délais de cessions de terrains publics, l'article 15 de la loi **fusionne le droit de priorité et le droit de préemption urbain des communes** en cas d'aliénation d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital ou à certains établissements publics.

Rappelons que le droit de priorité a été institué en faveur des communes, sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'État, à des entreprises publiques et à des établissements publics définis par décret. Ce droit s'exerce en vue de la réalisation d'équipements publics ou de logements à usage locatif conventionnés. Ces personnes publiques doivent notifier à la commune leur intention d'aliéner leurs immeubles et en indiquer le prix de mise en vente, tel qu'il est estimé par les services des domaines. Si la commune n'exerce pas son droit de priorité dans un délai de deux mois à compter de cette notification, l'aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire que la commune peut recourir au droit de préemption urbain.

Parallèlement à ce dispositif, les communes disposent d'un droit de préemption urbain (DPU), leur permettant d'acquérir par priorité un bien utile et nécessaire pour mener leur politique d'aménagement.

Afin de réduire les délais de cession des terrains publics, la loi « ENL » prévoit que lorsque la commune a exercé son droit de priorité, elle ne peut plus utiliser son DPU. En contrepartie de la suppression de ce DPU, le droit de priorité est renforcé.

b) Un assouplissement des règles de mise en place des établissements publics fonciers locaux

Par ailleurs, afin de remédier aux difficultés que rencontrent les élus locaux pour mettre en place des établissements publics fonciers locaux, dont la création relevait auparavant du préfet, la loi « ENL » prévoit que ce sont désormais les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents, ou les conseils municipaux des communes n'appartenant pas à un EPCI, qui décident de la création de ces établissements, le préfet disposant d'un délai de trois mois pour prendre une décision contraire en cas de désaccord.

c) Un élargissement du champ d'intervention des établissements publics locaux de rénovation urbaine

En outre, le champ d'intervention des établissements publics locaux de rénovation urbaine, portant auparavant la dénomination d'« établissements publics locaux d'aménagement », a été étendu à l'ensemble du territoire, alors qu'il était auparavant limité aux seules zones urbaines sensibles (ZUS).

d) La création de sociétés publiques locales d'aménagement

Enfin, afin de simplifier les procédures à mettre en œuvre dans le cadre de leurs opérations d'aménagement ⁽¹⁾, les collectivités locales et leurs groupements peuvent désormais créer des **sociétés publiques locales d'aménagement**, dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés, soumises au droit des sociétés anonymes, ne peuvent être créées que pour réaliser des opérations d'aménagement (article 20).

4. Une transparence accrue sur le marché foncier

Afin d'enrayer la flambée des prix du foncier, due en grande partie à une asymétrie d'information entre acheteurs et vendeurs de terrains, la loi « ENL » a prévu la **transmission gratuite, par l'administration fiscale** aux services de l'État, aux collectivités territoriales, aux EPCI dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et à certains établissements publics compétents en matière d'aménagement les éléments d'information qu'elle détient au sujet des **valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations** intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette

(1) Avant l'entrée en vigueur de la loi « ENL », les collectivités pouvaient créer des sociétés d'économie mixte (SEM), mais, comme leur nom l'indique, le capital de ces sociétés ne peut être public que dans la limite de 90 %, alors que les collectivités locales de la plupart des Etats membres de l'Union européenne peuvent, depuis un certain temps déjà, créer des sociétés locales dont elles détiennent la totalité du capital. Outre le fait que le régime des SEM contraint les collectivités à recourir à des partenaires financiers privés, les SEM sont soumises à des règles de mise en concurrence plus strictes que ne le seront les sociétés publiques locales d'aménagement, sur lesquelles les collectivités actionnaires exerceront un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services.

administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret. Ces informations pourront également être transmises aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation.

5. Des outils fiscaux pour soutenir l'effort de construction des maires

a) La compensation par l'État des pertes de recettes consenties aux bailleurs sociaux

Pour soutenir leur effort de construction de logements sociaux, les organismes HLM sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ou vingt ans selon les cas. Or, avant l'adoption de la loi « ENL », ces exonérations, constituant une perte de recettes pour les collectivités territoriales, n'étaient pas compensées par l'État : afin de soutenir l'effort des maires bâtisseurs de logements sociaux, **l'État devra désormais compenser les pertes de recettes résultant des exonérations consenties aux bailleurs sociaux** dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale (soit jusqu'à fin 2009).

b) Un renforcement de l'outil fiscal pour lutter contre la rétention foncière

En outre, afin de lutter contre la rétention foncière, et ce, dès avant l'entrée en vigueur de la loi « ENL », les conseils municipaux avaient la possibilité de **majorer**, de 0,76 euro par mètre carré, **le montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)** applicable aux terrains constructibles. L'article 24 de la loi « ENL » prévoit que les conseils municipaux peuvent désormais appliquer une majoration allant de 0,50 euro à 3 euros. Les redevables de la taxe bénéficient néanmoins d'un abattement sur 1 000 mètres carrés de terrains.

L'article 26 de la loi prévoit également la possibilité pour les communes d'instituer une **taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement** par un PLU dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible.

c) La prise en compte des logements foyers dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine

Enfin, afin d'apporter un soutien aux communes disposant de **logements-foyers**, la loi prévoit que l'on tienne compte de ces logements dans le **calcul de la dotation de solidarité urbaine**.

B.— LE VOLET LOGEMENT

S'agissant du volet logement, la loi prévoit des dispositions pour favoriser l'accèsion sociale à la propriété, développer, dans le sillage de la loi de programmation pour la cohésion sociale, l'offre de logements locatifs privés à loyer modéré, lutter contre l'insalubrité et la vacance des logements, étendre les compétences des bailleurs sociaux tout en réformant le statut de certains d'entre eux – les offices d'HLM –, renforcer la mixité sociale de l'habitat, aider les personnes les plus défavorisées à trouver un logement, et à améliorer les relations locatives, ainsi que le statut de la copropriété.

1. Les dispositions en faveur de l'accèsion sociale à la propriété

Dans le sillage de la réforme du prêt à taux zéro mise en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 2005 et du lancement des « maisons à 100 000 euros », la loi « ENL » comprend d'importantes dispositions en faveur de l'accèsion sociale à la propriété.

a) Une TVA réduite en zone de rénovation urbaine

Les **opérations d'accèsion sociale** réalisées dans un quartier faisant l'objet d'une opération de **rénovation urbaine**, ou à proximité d'un tel quartier, sont désormais assujetties à un **taux réduit de TVA** (article 28). Les ménages, dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires de logements locatifs sociaux de type « PLUS », peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une **majoration de 15 000 euros de leur prêt à taux zéro** (article 30).

b) La faculté pour les bailleurs d'appliquer une décote ou une surcote sur la vente HLM

Afin d'inciter les bailleurs sociaux à vendre des logements locatifs sociaux à leurs locataires, l'article 29 de la loi les autorise à appliquer une **décote ou une surcote de 35 %** maximum au prix de vente évalué par les services fiscaux.

c) Les sociétés civiles immobilières d'accèsion progressive à la propriété

Enfin, la loi prévoit la possibilité de créer des **sociétés civiles immobilières (SCI) d'accèsion progressive à la propriété**. Ces SCI ont pour objet la détention, la gestion et l'entretien des immeubles ayant fait l'objet d'un apport par un organisme d'HLM, en vue de leur division en fractions destinées à être louées à des personnes dont les ressources ne dépassent pas les plafonds applicables dans le parc locatif social, et à être éventuellement, et progressivement, attribuées en propriété aux associés. Le locataire ne devient propriétaire du logement qu'il occupe qu'après avoir acquis la totalité des parts du lot représentatif de son logement. Ce dernier ne peut acquérir des parts d'une telle SCI que s'il est à jour de toutes ses obligations locatives.

2. Les dispositions en faveur du parc locatif privé à loyer modéré

a) La réforme de l'ANAH

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, qui change de nom et devient l'**agence nationale de l'habitat (ANAH)**, voit ses missions étendues par l'article 37 de la loi « ENL ». L'agence peut désormais signer avec des bailleurs des conventions sans nécessairement subventionner de travaux d'amélioration de l'habitat. Rappelons que ces conventions engagent le bailleur à respecter des conditions relatives au plafond de ressources des locataires, au plafond de loyers ainsi qu'aux modalités de choix des locataires. L'objectif consiste à augmenter le nombre de logements conventionnés que comprend le parc locatif privé à loyer modéré.

La réforme du dispositif d'amortissement « Robien » et la création du « Borloo populaire »

Le dispositif d'investissement locatif dit « Robien » constitue une incitation fiscale à la location, permettant aux bailleurs, sous certaines conditions, notamment de loyers du locataire, de bénéficier d'avantages fiscaux. Pour les logements neufs ou réhabilités, le propriétaire du logement s'engage à le donner en location nue à titre d'habitation principale, pendant neuf ans, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant. Les loyers du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret.

Avant l'entrée en vigueur de la loi « ENL », le propriétaire bailleur bénéficiait d'un régime d'amortissement, en déduisant de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement les cinq premières années et 2,5 % les quatre années suivantes. À l'issue des neuf ans, il avait la possibilité de continuer à amortir le bien à raison de 2,5 % par an pendant six ans si les conditions demeuraient respectées.

Or, si le dispositif « Robien » a permis une véritable relance de la construction de logements privés, il a cependant connu certaines dérives. C'est pourquoi, la loi « ENL », sans en remettre en cause l'existence même, l'a profondément réformé : en effet, la possibilité d'amortir le bien au-delà d'une période de 9 ans a été supprimée. En outre, l'amortissement total a été limité à 50 % sur 9 ans.

Parallèlement à cette réforme, la loi « ENL » crée un nouveau dispositif d'investissement intermédiaire, dit « Borloo populaire », permettant un amortissement du bien immobilier de 65 % sur 15 ans et une déduction forfaitaire de 30 % sur les revenus locatifs, dès lors que ce bien immobilier est loué à des locataires dont les revenus ne dépassent pas des plafonds⁽¹⁾ définis par décret et que le loyer est plafonné à 70 % des prix du marché.

b) La dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propriété

La loi « ENL » a également créé un **mécanisme de dissociation de l'usufruit locatif et de la nue propriété**, afin d'inciter les bailleurs privés à placer leur épargne dans la construction de logements temporairement affectés au secteur social et loués dans les mêmes conditions que dans le parc HLM. La dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propriété vise à inciter les particuliers à placer leur épargne dans un système permettant la réalisation de logements neufs dans le

(1) A la différence de l'amortissement « Robien » qui n'est pas assorti de conditions de plafonds de ressources des locataires.

cadre d'un démembrement temporaire de propriété, pour une durée comprise entre 15 et 20 ans, entre un usufruitier bailleur social et un nu propriétaire investisseur privé, ayant vocation à devenir plein propriétaire à terme.

Dans un premier temps, le logement, dont la nue propriété est financée à hauteur de 60 ou 65 % environ par le nu propriétaire, le reste étant à la charge du bailleur social, est loué par ce dernier, qui rembourse son investissement en jouissant de l'usufruit locatif. Au terme du bail, d'une durée de 15 ans minimum, l'investisseur retrouve l'usufruit du logement. Le bailleur social finance la seconde partie de l'acquisition en empruntant, et en bénéficiant pour cet emprunt d'un prêt réglementé en cas de conventionnement du logement.

Si ce système était déjà mis en pratique par certains bailleurs, la loi « ENL » lui confère une véritable sécurité juridique en prévoyant le règlement, dans le bail, de la situation des locataires, lorsque la convention d'usufruit arrive à terme.

3. Le renforcement de la lutte contre l'insalubrité et la vacance des logements

a) Une simplification et une harmonisation des régimes de lutte contre l'insalubrité

S'agissant de l'insalubrité, la loi « ENL » a tout d'abord permis la ratification de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, qui vise notamment à simplifier et harmoniser les divers régimes de police administrative, faciliter la réalisation des travaux ainsi que l'hébergement et le relogement des occupants, mieux préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi, faciliter le traitement d'urgence des situations d'insalubrité, permettre l'application par le maire de la commune concernée des mesures d'urgence prises par le préfet et accélérer l'expropriation des immeubles déclarés insalubres irrémédiables.

b) La faculté pour certaines communes d'instaurer une obligation de déclaration de mise en location

De plus, les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI dotés d'une fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et compétents en matière d'habitat, peuvent désormais, sur autorisation du ministre chargé du logement, et dans les secteurs qu'ils délimitent, soumettre toute nouvelle mise en location d'un logement situé dans un immeuble de plus de trente ans, à l'obligation, pour le bailleur, de **déclarer cette mise en location** (article 48). Le bénéfice du paiement en tiers payant des aides personnelles au logement est subordonné à la production du récépissé de la déclaration de mise en location.

c) Une incitation à la remise sur le marché locatif des logements situés au dessus des commerces

S'agissant de la lutte contre la vacance des logements, la loi a tout d'abord prévu un dispositif pour remédier à la désertification des centres villes : suivant les préconisations formulées dans un rapport remis en avril 2004 au Gouvernement par le groupe de travail sur la modernisation du régime juridique des baux commerciaux et professionnels, présidé par M. Philippe Pelletier, le texte incite à **la remise sur le marché des logements situés au-dessus des commerces.**

d) Une incitation fiscale à la remise sur le marché des logements vacants

Ensuite, en complément de la taxe sur les logements vacants, créée en 1998-1999, et qui s'applique uniquement dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, la loi « ENL » a prévu un mécanisme incitatif de **déduction des revenus fonciers des propriétaires qui remettent sur le marché des logements vacants.**

Enfin, les communes qui le souhaitent, et ne pouvant prélever la taxe sur les logements vacants, peuvent désormais assujettir à la taxe d'habitation les logements demeurés vacants depuis plus de cinq ans.

4. Les dispositions relatives aux bailleurs sociaux : la réforme du statut des offices d'HLM et l'extension du champ de compétences de l'ensemble des organismes

La réforme du statut des offices d'habitations à loyer modéré et des sociétés

S'agissant des organismes HLM, le législateur a habilité le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnance le statut des offices d'HLM, d'une part, et des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), d'autre part.

Une première ordonnance (prévue par l'article 49 de la loi) a pour objet de réformer le statut des deux types d'offices d'HLM : les offices publics d'HLM (**OPHLM**, qui sont des établissements publics à caractère administratif) et les offices publics d'aménagement et de construction (**OPAC**, qui constituent des établissements publics à caractère industriel et commercial) : les deux points essentiels de la réforme sont la création d'un **statut unique d'établissement public à caractère industriel et commercial**, les offices publics de l'habitat (**OPH**), et la modification de la composition des conseils d'administration des offices, au sein desquels les **collectivités territoriales seront désormais majoritaires.**

Une seconde ordonnance (prévue par l'article 51) a pour objet de **réformer les SACI en les transformant en sociétés ayant pour objet principal la réalisation d'opérations d'intérêt général dans le domaine de l'accession sociale à la propriété.** Rappelons que jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance prévue par la loi « ENL », en tant que « famille » du mouvement HLM, les SACI ont été soumises à la réglementation résultant du code de la construction et de l'habitation et qu'en tant qu'établissements de crédits, les SACI ont également été assujetties, depuis 1984, à la loi bancaire. En effet, dans un premier temps, ces sociétés ont eu pour objet principal la distribution de prêts aidés pour faciliter l'achat de leur logement par des familles modestes. Leur objet social a progressivement été étendu à un ensemble de compétences immobilières tournées vers l'accession à la propriété. La loi du 15 mai 1991 a créé le réseau du Crédit immobilier de France, en organisant et

réglementant le fonctionnement des SACI. La loi de 1991 a aussi autorisé les SACI à détenir des filiales.

Le Gouvernement a souhaité réformer ces sociétés, d'une part, afin de tirer les conséquences de la banalisation des activités exercées par ces organismes. En effet, la filialisation complète des activités de crédit, du fait de la suppression des prêts à l'accession sociale (remplacés par le prêt à taux zéro), ne justifie plus que l'ensemble du réseau soit placé sous la houlette d'un organe central au sens de la loi bancaire. L'un des objectifs de la réforme vise donc à mieux identifier, tout en maintenant son caractère intégré, le pôle financier des SACI.

D'autre part, il est souhaitable de mieux affirmer la vocation sociale de ces sociétés en les ancrant dans les politiques locales de l'habitat et en mobilisant une part plus importante de leurs résultats en faveur du logement des plus démunis. Parallèlement, la consolidation de leur ancrage au sein du monde HLM et les modes de gouvernance des SACI méritent des clarifications, en particulier dans le cadre de l'accroissement du rôle des collectivités territoriales dans la conduite des politiques de l'habitat.

La loi permet en outre aux sociétés d'économie mixte de bénéficier d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 16,5 %, pour les plus-values qu'elles réalisent lors de la ventes d'immeubles, à condition qu'elles réaffectent le montant de ces plus-values au financement d'opérations de construction, d'acquisition, d'acquisition-amélioration ou de réhabilitation de logements locatifs sociaux.

En outre, les compétences des offices d'HLM, des sociétés anonymes d'HLM et des sociétés coopératives d'HLM ont été étendues, par l'article 55 de la loi « ENL », dans plusieurs domaines, notamment pour leur permettre de réaliser des résidences hôtelières à vocation sociale ⁽¹⁾, des immeubles à usage d'habitation pour les fonctionnaires de gendarmerie, de police ou pour les personnes pénitentiaires, et des immeubles vendus en état futur d'achèvement à d'autres organismes HLM.

Enfin, l'article 57 de la loi encadre **la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM**, afin d'éviter que les représentants des collectivités territoriales présents au sein des conseils d'administration de ces sociétés ne soient condamnés pour prise illégale d'intérêt. Cette réforme transpose notamment aux organismes HLM les règles en vigueur dans le code de commerce et s'appliquant à la gouvernance des conseils de surveillance, et prévoit des dispositions obligeant les personnes ayant eu connaissance d'une convention réglementée ⁽²⁾ faisant l'objet

(1) Les résidences hôtelières à vocation sociale sont constituées d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale. Le pacte national pour le logement prévoit la création dans les deux prochaines années de 5 000 places dans des résidences hôtelières à vocation sociale agréées par l'État, afin d'offrir, notamment aux personnes en difficulté, une véritable alternative au recours à des hôtels meublés à la fois chers et de qualité médiocre.

(2) Dans les sociétés anonymes, certaines conventions doivent, préalablement à leur conclusion, être autorisées par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance, puis approuvées par l'assemblée générale annuelle des actionnaires sur rapport spécial du commissaire aux comptes. Afin de renforcer l'information des actionnaires sur le fonctionnement interne de la société, dans un souci de transparence, la loi « NRE », sans modifier la procédure d'autorisation préalable, a étendu sensiblement le champ d'application du contrôle des conventions réglementées.

d'une obligation d'autorisation préalable d'en informer le président du conseil d'administration.

5. Les dispositions visant à favoriser la mixité de l'habitat

a) La prolongation du programme national de rénovation urbaine

L'article 63 de la loi « ENL » prévoit la prolongation du programme national de rénovation urbaine ⁽¹⁾, de 2011 à 2013. La loi augmente d'un milliard d'euros les crédits de ce programme, qui devraient par conséquent atteindre, sur la période 2004-2013, la somme de 5 milliards d'euros.

b) Un assouplissement du droit du logement conventionné

L'article 61 de la loi « ENL » a également prévu un dispositif permettant **de lisser dans le temps les effets, en termes de hausse de loyer, de l'arrivée à échéance des conventions dont ont fait l'objet un certain nombre de logements du patrimoine de la société « Icade »**, filiale de la Caisse des dépôts et consignations. Il est prévu que les logements conventionnés de ce patrimoine demeurent soumis, après l'expiration de la convention et pendant six ans, aux règles d'attribution sous conditions de ressources et de maxima de loyers en vigueur pour la conclusion des conventions APL lorsque les logements ne bénéficient pas d'une subvention de l'État. Ce dispositif ne bénéficie qu'aux locataires en place. Les locataires et les maires des communes concernées seront désormais mieux informés par les bailleurs du caractère temporaire de ces conventions, et de la date d'échéance de celles-ci.

Afin de permettre aux élus qui voient le nombre de leurs logements sociaux diminuer soudainement, en raison du non renouvellement du conventionnement de ces logements par les bailleurs, de mettre en place une politique de reconstruction de logements sociaux, la loi prévoit que les logements conventionnés dont la convention arrive à échéance demeurent pris en compte, pendant cinq ans après leur déconventionnement, dans les 20 % de logements sociaux que doivent comporter les communes concernées par l'article 55 de la loi « SRU » (cf. infra).

(1) Le PNRU, tel que défini par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003, a pour objectif l'amélioration rapide des conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville grâce à l'effort porté dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain. Destiné à ranimer le marché de l'offre de logements dans les zones urbaines sensibles (ZUS), le PNRU doit permettre aux acteurs locaux de réaliser, plus facilement et plus rapidement, des projets de réhabilitation, de revalorisation et d'entretien courant mais, également, des programmes de construction ou de démolition et de reconstruction de plus grande ampleur. Il prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains. Dans le cadre de ce programme, l'agence nationale de rénovation urbaine constitue un outil opérationnel qui centralise le financement des opérations de rénovation.

c) Une adaptation des dispositions de l'article 55 de la loi « SRU »

Sans remettre en cause les objectifs ni les principes de l'article 55 de la loi « SRU », l'article 65 de la loi « ENL » en propose des aménagements, afin d'aider les communes en difficulté à atteindre en vingt ans l'objectif de réalisation de 20 % de logements sociaux sur leur territoire.

Les fondements de l'article 55 de la loi « SRU » :

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

Les logements considérés comme des logements sociaux sont strictement énumérés par la loi : il s'agit, pour le patrimoine des organismes HLM, de l'ensemble des logements construits avant le 5 janvier 1977 et seulement ceux conventionnés à l'APL pour le patrimoine postérieur à 1977 ; il s'agit également des autres logements conventionnés dont l'accès est soumis à conditions de ressources ; des logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements de l'Entreprise minière et chimique, des houillères de bassin, des Charbonnages de France, et de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais ; des logements ou lits des logements - foyers pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales ; et des places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

La réalisation des objectifs de l'article 55 s'effectue selon un rattrapage triennal : le conseil municipal ou l'EPCI compétent définit un objectif de réalisation des logements locatifs sociaux en principe sur le territoire de la commune pour qu'en 20 ans le nombre de logements sociaux atteigne 20 % des résidences principales. La commune a l'obligation de rattraper son retard par période de trois ans : en d'autres termes, elle doit rattraper par période de 3 ans 15 % au moins de l'écart entre le nombre de logements sociaux correspondant au seuil de 20 % et le nombre de logements sociaux effectifs.

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

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les communes ne respectant par leurs obligations sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine, lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15 % des résidences principales. Avant l'entrée en vigueur de la loi « ENL », le prélèvement était égal à 152,45 euros par logement social manquant sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, mais fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquants pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 786,48 euros en 2001.

Le montant du prélèvement est diminué des dépenses effectuées par la commune en faveur de la production de logement social, qu'il s'agisse d'une subvention foncière, ou de travaux de viabilisation des terrains ou portant sur des biens immobiliers destinés à la réalisation effective de logements sociaux. Si le montant des dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante. Avant l'entrée en vigueur de la loi « ENL », ce reliquat ne pouvait cependant être reporté qu'une seule fois.

Ce prélèvement peut être reversé à différents bénéficiaires : à l'EPCI, s'il est compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un programme local de l'habitat approuvé ; à l'établissement public foncier, dès lors que la commune appartient à un tel établissement (cela ne concerne pas l'Île-de-France) ; ou au fond d'aménagement urbain, qui est destiné aux communes et aux EPCI s'engageant dans des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

Le préfet peut engager une procédure de constat de carence lorsque les communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux, sur le fondement du programme local de l'habitat (PLH) qui établit, au terme de chaque période triennale, un bilan du respect des engagements des communes d'un EPCI en matière de mixité sociale. En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut prononcer, par arrêté, la carence de la commune, et fixer une majoration du prélèvement, pour une durée maximale de trois ans.

En 2005, 779 des 1 389 communes concernées disposaient de moins de 20 % de logements sociaux. 96 d'entre elles étaient exonérées de l'application du dispositif. Sur 683 communes redevables du prélèvement, seules 555 ont fait l'objet d'un prélèvement, les 128 autres ayant effectué des dépenses déductibles supérieures au prélèvement ou ayant été frappées par un prélèvement inférieur à 3 811 euros. Le prélèvement net total s'est élevé à 36,14 millions d'euros, 20 millions d'euros ayant été redistribués par l'intermédiaire des EPCI et des établissements publics fonciers locaux, les 16 millions restants par le biais des fonds d'aménagement urbain. En outre, 111 communes ont fait l'objet d'un constat de carence en 2005, et 36 devraient faire l'objet d'un tel constat en 2006. Les régions concernées par cette procédure sont l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la région Rhône-Alpes.

Les principales adaptations prévues par la loi « ENL »

La loi « ENL » n'a pas modifié les fondements de l'article 55 de la loi « SRU », et en particulier le quota de 20 % de logements sociaux que doivent respecter les communes concernées. Elle a en revanche apporté plusieurs adaptations au dispositif.

Tout d'abord, le **prélèvement** applicable aux communes ne remplissant pas leurs objectifs a été fixé à 20 % du potentiel fiscal pour *toutes* les communes, quel que soit ce potentiel. En outre, les dépenses déductibles du prélèvement peuvent l'être désormais sur plusieurs années, au lieu d'une seule.

De plus, dans les communes n'ayant pas atteint l'objectif de 20 % de logements sociaux, le nombre de logements locatifs sociaux **mis en chantier pour chaque période triennale** ne peut désormais être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés sur le territoire de la commune au cours de la période triennale écoulée.

Par ailleurs, la loi « ENL » crée un article L. 302-9-1-1 dans le code de la construction et de l'habitation, prévoyant la constitution de **commissions départementales et d'une commission nationale chargées de l'examen du respect**, par les communes, **de leurs obligations de réalisation de logements sociaux**.

Ainsi, pour les communes n'ayant pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le préfet réunit une commission départementale, présidée par le préfet, et composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département. La commission examine les difficultés rencontrées par la commune, les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de cette commune et définit des solutions permettant d'atteindre ces objectifs. Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux, elle peut

recommander l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisation de logements sociaux

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait respecter son obligation triennale, elle saisit une commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement. La commission nationale, présidée par un membre du Conseil d'État, est composée de deux membres de l'Assemblée nationale et de deux membres du Sénat, d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du conseil général des ponts et chaussées, de représentants des associations nationales représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que de représentants des associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le Conseil national de l'habitat. Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations prévues par l'article 55 de la loi « SRU ». Si, en revanche, la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisation de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue.

Enfin, dans le cadre des dispositions de la loi « ENL » qui concernent l'accèsion sociale à la propriété, il est prévu de **tenir compte, dans le quota des 20 %** de logements sociaux que doit attendre chaque commune, les **logements sociaux vendus à leurs locataires occupants** ⁽¹⁾ dans le cadre d'une opération d'accèsion sociale à la propriété, **pendant cinq ans** à compter de leur vente.

d) La conclusion d'accords collectifs intercommunaux en matière d'attribution de logements sociaux et le renforcement des commissions départementales de médiation

Dans un souci de simplification, l'article 70 de la loi « ENL » substitue, à l'élaboration de documents dans le cadre des conférences intercommunales de logement, qui sont supprimées, la conclusion d'**accords collectifs intercommunaux portant engagements annuels quantifiés d'attribution de logements sociaux** - ces accords relevant désormais des EPCI, contrairement aux chartes précitées ; d'autre part, il renforce le rôle des **commissions départementales de médiation** rattachées aux organismes de gestion des logements sociaux, et le rôle des préfets, dans l'attribution des logements sociaux.

e) La réforme du supplément de loyer de solidarité

L'article 71 de la loi réforme également le **supplément de loyer de solidarité** (SLS), qui permet d'appliquer un loyer majoré aux personnes occupant un logement locatif social alors que leurs ressources sont supérieures à certains plafonds. Cette réforme vise à rendre le dispositif plus efficace en harmonisant ses modalités de mise en œuvre, évitant ainsi certaines disparités actuellement constatées au niveau national. Ainsi, le SLS, auparavant facultatif pour les organismes, doit désormais être obligatoirement perçu par les organismes HLM

(1) En revanche, ne sont pas considérés comme des logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi « SRU » les logements neufs construits dans le cadre d'une opération d'accèsion sociale à la propriété, de type « maison à 100 000 euros ». En effet, bien que cette solution ait été envisagée au cours du débat parlementaire, elle n'a finalement pas été retenue.

auprès des locataires concernés. Le calcul du SLS est établi selon un barème national en fonction du coefficient de dépassement du plafond de ressources à ne pas dépasser pour bénéficier d'un logement social, et du montant par mètre carré habitable du supplément de loyer de référence fixé selon les zones géographiques et tenant compte du marché locatif. Le programme local de l'habitat (PLH) peut néanmoins déterminer les zones où le SLS ne s'applique pas. Enfin, les organismes HLM peuvent déroger aux règles de détermination du SLS par le biais de conventions globales de patrimoine qu'ils signent avec l'État, et ce, dans le respect des dispositions du PLH.

6. Les dispositifs d'aides aux personnes défavorisées

Outre l'instauration d'avantages fiscaux en faveur des établissements d'hébergement temporaire ou d'urgence, accueillant notamment les personnes sans domicile fixe, la loi « ENL » interdit les coupures d'eau, d'électricité et de gaz pendant la période hivernale (du 1^{er} novembre au 15 mars) pour les ménages rencontrant des difficultés économiques. Elle prévoit également la prise en compte des dépenses d'électricité, de gaz, de chauffage et d'eau dans le règlement des situations de surendettement.

7. Les dispositions relatives aux relations entre bailleurs et locataires

a) Les clauses réputées non écrites dans un contrat de location

L'article 84 de la loi « ENL » complète la liste des clauses réputées non écrites dans un contrat de location. En effet, avant l'entrée en vigueur de cette disposition, non seulement le locataire était obligé de saisir la justice afin que soit constaté le caractère abusif ou non de la clause litigieuse, mais il encourait de surcroît le risque de voir sa demande déboutée, le juge n'étant nullement tenu de suivre la recommandation.

Est désormais réputée non écrite toute clause d'un contrat de location :

- qui impose au locataire la facturation de l'état de lieux en dehors de tout litige préalable ;
- qui prévoit le renouvellement du bail par tacite reconduction pour une durée inférieure à trois ans pour les bailleurs personnes physiques ainsi que pour les sociétés civiles constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, et à six ans pour les bailleurs personnes morales) ;
- qui interdit au locataire de rechercher la responsabilité du bailleur ou qui exonère le bailleur de toute responsabilité ;
- qui interdit au locataire d'héberger des personnes ne vivant pas habituellement avec lui ;
- qui impose au locataire le versement, lors de l'entrée dans les lieux, de sommes d'argent en plus de celles prévues pour la rémunération des personnes qui se livrent ou prêtent leur concours à l'établissement d'un acte de location d'un immeuble appartenant à autrui et du dépôt de garantie ;

– qui fait supporter au locataire des frais de relance ou d'expédition de la quittance ainsi que les frais de procédure en plus des sommes versées au titre des dépens et de l'article 700 du nouveau code de procédure civile ;

– qui prévoit que le locataire sera automatiquement responsable des dégradations constatées dans le logement ;

– qui interdit au locataire de demander une indemnité au bailleur lorsque ce dernier réalise des travaux d'une durée supérieure à 40 jours ;

– qui permet au bailleur d'obtenir la résiliation de plein droit du bail au moyen d'une simple ordonnance de référé insusceptible d'appel.

b) Une réforme du droit au maintien dans les lieux pour les logements « loi de 48 »

L'article 85 apporte deux modifications aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948, dite « loi de 48 », relatives à la transmissibilité du droit au maintien dans les lieux lié aux baux d'habitation régis par cette loi : désormais, le contrat de location est résilié de plein droit par le décès du locataire, ce qui signifie que ce décès ne constitue plus une condition ouvrant droit au maintien dans les lieux pour les conjoints ou les ascendants. En revanche, le bénéfice de ce droit est désormais ouvert au conjoint pacsé du locataire.

c) La faculté de déroger à la liste des charges récupérables

S'agissant des charges récupérables par le bailleur auprès du locataire, l'article 88 de la loi « ENL » prévoit la possibilité de déroger à la liste des charges récupérables par accord collectif local, et ce, dans deux cas : s'agissant des travaux d'amélioration de la sécurité, et de prise en compte, dans le secteur du bâtiment, des objectifs de développement durable. Sont également récupérables les dépenses engagées par le bailleur dans le cadre d'un contrat d'entretien relatif aux ascenseurs.

d) Des mesures de lutte contre les discriminations dans l'attribution de logements

Enfin, afin de lutter contre les discriminations dans l'attribution de logements, la loi prévoit que l'exercice de telles discriminations entraîne, pour leur auteur, l'incapacité d'exercer la fonction d'agent immobilier.

8. Les dispositions relatives au statut de la copropriété

La loi « ENL » a apporté plusieurs modifications au statut de la copropriété des immeubles bâtis, régi par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965. Elle modifie notamment les règles relatives aux frais de recouvrement d'une créance par un syndicat de copropriété, en disposant que ce dernier peut faire reposer sur le seul copropriétaire défaillant les frais exposés par le syndicat pour le recouvrement d'une créance justifiée à son encontre (frais de mise en demeure, de relance, et de prise d'hypothèque).

La loi prévoit aussi que désormais, le syndicat peut imputer au copropriétaire vendeur les honoraires afférents à l'élaboration des documents exigés par lui préalablement à la vente d'un lot de copropriété.

Enfin, l'obligation de tenir une comptabilité en partie double ne s'applique plus désormais aux petites copropriétés, comprenant moins de dix lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces, et dont le budget prévisionnel moyen sur une période de trois exercices consécutifs est inférieur à 15 000 euros.

C.— LE VOLET CONSTRUCTION

S'agissant du volet construction, la loi « ENL » ratifie l'ordonnance du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, qui comporte quatre volets distincts, visant à simplifier la législation relative aux aides au logement, à réformer les procédures de conventionnement avec l'agence nationale de l'habitat (ANAH), à unifier les états et diagnostics techniques requis en cas de mutation immobilière, et à réformer la procédure d'autorisation de changement d'usage des locaux.

Elle améliore également les dispositifs de prévention des risques sismiques ou cycloniques. Par ailleurs, la loi encadre le régime juridique de la vente d'immeubles à rénover, afin de mieux protéger l'acquéreur.

Enfin, la loi instaure un taux de TVA réduit en faveur des abonnements aux réseaux de chaleur et de fourniture de chaleur produite à 60 % au moins à partir d'énergies renouvelables provenant de la biomasse.

II.— UNE APPLICATION RELATIVEMENT LENTE

Plus de trois ans après la publication de la loi portant engagement national pour le logement, plusieurs textes réglementaires d'application n'ont toujours pas été publiés. Vos rapporteurs ne peuvent que déplorer une telle situation, alors que plusieurs lois, en particulier la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, apportent des modifications importantes à la loi ENL (cf. III infra).

Ainsi que l'illustrent les schémas et le tableau ci-dessous, la loi ENL prévoyait l'adoption de 36 textes de nature réglementaire :

- trois ordonnances ;
- vingt-quatre décrets en Conseil d'État ;
- et neuf décrets simples.

Au terme de plus de quarante mois après l'adoption de la loi, le bilan de son application est mitigé :

- les trois ordonnances, dont le délai de publication est encadré par le pouvoir législatif, ont été publiées dans les six mois, de même que huit décrets, dont deux permettant l'application de dispositions législatives d'origine gouvernementale ;

- cinq décrets ont été adoptés dans un délai de sept à douze mois ;

- sept décrets ont été publiés dans un délai de treize à dix-huit mois (dont un vise à appliquer une disposition d'origine gouvernementale) ;

- deux décrets ont été publiés dans un délai de dix-neuf à vingt-quatre mois ;

- cinq décrets ont été publiés dans un délai de vingt-cinq à trente mois.

- s'agissant de l'article 5, relatif aux critères environnementaux ouvrant droit à une exonération supplémentaire de taxe foncière sur les propriétés bâties répondant à des normes de haute qualité environnementale, la loi ENL prolonge la durée d'un dispositif fiscal ; c'est la raison pour laquelle la rédaction du décret d'application, datant de 2005, n'a pas été modifiée.

Cela signifie, en d'autres termes, que cinq décrets n'ont toujours pas été publiés, plus de trente mois après l'adoption de la loi ! Parmi ceux-ci, trois d'entre eux devraient voir leur rédaction infléchie par l'adoption de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (ils

concernent l'ANAH, la vente de logements-foyers, l'observatoire des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation).

S'agissant de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 prévue par l'article 49 de la loi ENL (offices publics de l'habitat), seuls trois décrets ont été publiés, trois autres décrets étant toujours en cours de publication, soit trente mois après la publication de l'ordonnance !

On constate par ailleurs que le lien entre non publication des textes réglementaires d'application et consultation obligatoire d'instances - telles que le Conseil national de l'habitat, la CNIL, ou le Comité des finances locales par exemple - n'est pas automatique. Ainsi, de nombreux textes ont été publiés alors qu'ils nécessitaient la consultation de ces instances, tandis que d'autres ne le sont toujours pas, alors qu'ils ne supposent aucune consultation obligatoire.

Objet du texte d'application	Article	Origine du texte	Base légale	Nature des textes d'application	Consultations obligatoires	Publication	Délai de publication (par tranches de 6 mois)
Critères environnementaux d'exonération supplémentaire de taxe foncière sur les propriétés bâties sur les immeubles à haute qualité environnementale	5	Parlementaire	Article L. 1384 A du code général des impôts (CGI)	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1174 du 16 septembre 2005	Ø
Clôtures	6	Parlementaire	Article L. 421-4 du code de l'urbanisme (CU)	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007	Dans les 6 mois
Permis précaires	6	Parlementaire	Article L. 443-4 du CU	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2006-1220 du 4 octobre 2006	Dans les 6 mois
Foncier non bâti	24	Parlementaire	Article 1396 du CGI	Décret	Comité des finances locales (avis simple)	Décret n° 2007-1788 du 19 décembre 2007	Dans les 18 mois
Taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles plus value	26	Parlementaire	Article 1529 du CGI	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-1394 du 27 septembre 2007	Dans les 18 mois
Majoration du prêt à taux zéro	30	Parlementaire		Décret en Conseil d'État	Conseil national de l'habitat	Décret n° 2006-1787 du 23 décembre 2006	Dans les 6 mois
Vente de logements sociaux par SEM et collectivités territoriales	32	Parlementaire	Articles L. 443-15-2 ; L. 443-15-2-1 ; L. 422-2 et R. 422-1 ; L. 422-3 et R. 422-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH)	Décret en Conseil d'État	Conseil supérieur des HLM	Décret n° 2007-1840 du 24 décembre 2007	Dans les 18 mois
Compétences des organismes HLM	55						

Objet du texte d'application	Article	Origine du texte	Base légale	Nature des textes d'application	Consultations obligatoires	Publication	Délai de publication (par tranches de 6 mois)
Sociétés civiles immobilières d'accès progressive à la propriété (statuts)	34	Parlementaire	Articles L. 443-6-6 et L. 443-6-13 du CCH	Décret en Conseil d'État	Union sociale pour l'habitat	Décret n° 2009-98 du 26 janvier 2009	Dans les 30 mois
Conventions ANAH (y.c. sanctions)	37 et 79 III 9°bis	Gouvernementale	Article L. 321-1 I bis du CCH	Décret		Décret n° 2006-1200 du 30 septembre 2006	Dans les 6 mois
Statut de l'ANAH	37	Gouvernementale	Articles L. 321-1 à L. 321-12, L. 351-2, R. 321-1 à R. 321-22 et R. 353-32 à R. 353-57 du CCH	Décret en Conseil d'État		Non publié : L'article 37 de la loi ENL codifié à l'article L. 321-1 du CCH a été modifié par l'article 9 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.	
Fiscal Robien/Borloo plafonds ressources - loyers	40	Gouvernementale	Article 31 du CGI	Décret		Décret n° 2006-1005 du 10 août 2006	Dans les 6 mois
Usufruit locatif / PERL	42	Parlementaire	Article L.253-2 du CCH	Décret		Décret n° 2007-897 du 15 mai 2007	Dans les 12 mois
Habitat indigne / séquestre	44	Gouvernementale		Ordonnance (délai encadré par la loi)		Ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007	Dans les 6 mois

Objet du texte d'application	Article	Origine du texte	Base légale	Nature des textes d'application	Consultations obligatoires	Publication	Délai de publication (par tranches de 6 mois)
Procédure prescription travaux équipements communs / dispositif de péril	44	Parlementaire	Articles L. 129-2 et L. 129.3 du CCH	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2006-1359 du 8 novembre 2006	Dans les 6 mois
Offices publics de l'habitat	49	Gouvernementale		Ordonnance (délai encadré par la loi)	Conseil supérieur des HLM	Ordonnance n° 2007-137 du 1 ^{er} février 2007	Dans les 6 mois
entrée des SEM dans la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	50	Parlementaire		Décret en Conseil d'État		Décret n° 2006-1562 du 8 décembre 2006	Dans les 6 mois
Sociétés anonymes de crédit immobilier d'accès à la propriété (SACICAP)	51	Gouvernementale		Ordonnance (délai encadré par la loi)		Ordonnance n° 2006 – 1048 du 25 août 2006	Dans les 6 mois
Vente de logements-foyers	54	Parlementaire	Articles L. 443-15-6 et L. 443-15-2 du CCH	Décret en Conseil d'État		Non publié : La loi ENL a été modifiée par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.	
Observatoire nominatif des logements indignes et indécents et des locaux impropres à l'habitation	60		Article 4 de la loi du 31 mai 1990	Décret en Conseil d'État	Commission nationale informatique et libertés (CNIL)	Non publié La loi ENL a été modifiée par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.	

Objet du texte d'application	Article	Origine du texte	Base légale	Nature des textes d'application	Consultations obligatoires	Publication	Délai de publication (par tranches de 6 mois)
PDALPD	60	Parlementaire	Articles 4 et 8 de la loi du 31 mai 1990	Décret en Conseil d'État	Conseil national de l'habitat, Conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales	Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007	Dans les 18 mois
Commission de coordination des actions de prévention des expulsions	60	Parlementaire	Article 4 de la loi du 31 mai 1990	Décret	Conseil national de l'habitat	Décret n° 2008-187 du 26 février 2008	Dans les 24 mois
Sortie de conventionnement (ICADE) information des locataires	62	Parlementaire	Article L. 411-5-1 du CCH	Décret		Décret n° 2007-428 du 25 mars 2007	Dans les 12 mois
Étalement dépenses déductibles / commissions article 55	65	Parlementaire	Article L. 302-7 du CCH	Décret en Conseil d'État	Comité des finances locales - Conseil national de l'habitat	Décret n° 2007-743 du 9 mai 2007	Dans les 12 mois
Attributions	70	Gouvernementale		Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007	Dans les 18 mois
Barème des surloyers	71	Gouvernementale	Article L. 441-8 du CCH	Décret en Conseil d'État	Conseil national de l'habitat	Décret n° 2008-825 du 21 août 2008 relatif au supplément de loyer de solidarité	Dans les 30 mois

Objet du texte d'application	Article	Origine du texte	Base légale	Nature des textes d'application	Consultations obligatoires	Publication	Délai de publication (par tranches de 6 mois)
Résidences hôtelières à vocation sociale (normes, agrément, prix max...)	73	Parlementaire	Article L. 631-11 du CCH	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-892 du 15 mai 2007	Dans les 12 mois
Foyers	74	Parlementaire	Article L. 633-4-1 du CCH	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-1660 du 23 novembre 2007	Dans les 18 mois
Impayés d'électricité, de gaz, d'eau et de chaleur	75	Gouvernementale		Décret	CNIL / CNH / Conseil supérieur de l'énergie	Décret n° 2008-780 du 13 août 2008	Dans les 30 mois
Contrôle technique sismique	79 III 1° A	Parlementaire	L. 112-19	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007	Dans les 6 mois
Contrôle technique sismique	79 III 1° C	Parlementaire	L. 111-26- L. 111-3 L. CCH	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2007-1727 du 7 décembre 2007	Dans les 18 mois
Diagnostic électricité	79 III	Parlementaire	L. 134-7 du CCH	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2008-384 du 22 avril 2008	Dans les 24 mois
Vente en l'état futur de rénovation	80	Parlementaire	L. 262-5 ; L. 262-11 du CCH	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2008-1338 du 16 décembre 2008	Dans les 30 mois

Objet du texte d'application	Article	Origine du texte	Base légale	Nature des textes d'application	Consultations obligatoires	Publication	Délai de publication (par tranches de 6 mois)
DOM - Plafonds d'amortissement en GIRARDIN	81	Parlementaire		Décret		<u>Non publié</u>	
Vente immobilière	96	Parlementaire	L. 271-1 du CCH	Décret		Décret n° 2008-1371 du 19 décembre 2008	Dans les 30 mois
Agents immobiliers	99	Parlementaire	Article 6 de la loi Hoguet	Décret en Conseil d'Etat		<u>Non publié</u>	
Baux ruraux - modalités du calcul des références à utiliser pour arrêter les maxima et les minima du loyer des bâtiments d'habitation	104	Parlementaire		Décret en Conseil d'Etat		Décret n° 2007-891 du 15 mai 2007	Dans les 12 mois

III.— DES MÉCANISMES SOUVENT MÉCONNUS ET COMPLEXES

Parmi les nombreuses dispositions de la loi ENL et du pacte national pour le logement, les rapporteurs ont choisi de concentrer leur analyse sur cinq d'entre elles, qu'ils ont jugées particulièrement importantes et symptomatiques, s'agissant aussi bien de leur manque de notoriété que de leur complexité :

- le conventionnement ANAH sans travaux (A) ;
- la dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propriété (B) ;
- les cessions des terrains de l'État au profit de la construction de logements sociaux (C) ;
- la taxation forfaitaire sur la cession de terrains rendus constructibles (D) ;
- et les dispositifs d'investissement locatif (E).

A. LE CONVENTIONNEMENT « ANAH SANS TRAVAUX » : UN DISPOSITIF COMPLEXE, MÉCONNU ET INSUFFISAMMENT ATTRACTIF

1. Un dispositif complexe

Dans le droit en vigueur avant la publication loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la loi ENL a prévu que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a la possibilité de conclure avec tout bailleur une convention par laquelle ce dernier s'engage à respecter des conditions de loyers et de ressources du locataire.

En contrepartie de ces engagements qui interviennent avec ou sans travaux d'amélioration du logement, le propriétaire peut bénéficier d'une déduction spécifique de ses revenus fonciers de 30 % ou de 45 %, selon le niveau de loyer pratiqué.

Pour pouvoir être validées par l'ANAH et ouvrir droit au dispositif de déduction spécifique sur les revenus fonciers de 30 % ou 45 %, les conventions, avec ou sans travaux subventionnés par l'Agence, doivent avoir été conclues avec l'ANAH avant la signature du bail avec un nouvel occupant du logement. La convention signée doit être jointe au bail au moment de sa signature avec le locataire.

2. Un dispositif méconnu du grand public

Le conventionnement ANAH *avec* travaux est bien connu des particuliers qui souhaitent réhabiliter leur patrimoine moyennant une subvention de l'État.

Cela n'est pas le cas du conventionnement sans travaux, véritable innovation de la loi ENL qui a d'ailleurs conduit le législateur à modifier le nom de l'agence, devenue depuis le 13 juillet 2006 « agence nationale de l'habitat », sans changer d'acronyme ⁽¹⁾.

Ainsi que l'a souligné l'ANIL ⁽²⁾, « *quels que soient ses atouts, un dispositif d'incitation ne peut avoir un réel impact que s'il est connu du public auquel il s'adresse. Pour cela, quel que soit l'effort d'information des pouvoirs publics, le concours des professionnels impliqués dans l'activité économique concernée est précieux. Pour rester dans le domaine du logement, il est évident que les établissements de crédit ont eu un rôle déterminant dans le succès du prêt à 0 %, qu'ils ont intérêt à promouvoir ne serait-ce que pour ne pas laisser le champ libre à la concurrence.*

Dans le cas de l'investissement locatif dans le neuf, le rôle des promoteurs immobiliers et de leurs réseaux de commercialisation est plus éclatant encore : ce sont eux qui, avec des arguments parfois contestables mais avec une efficacité indiscutable, ont « vendu » les dispositifs fiscaux successifs aux investisseurs potentiels.

Selon toute vraisemblance, le Borloo dans l'ancien ne [bénéficie] pas d'un tel concours. C'est évident dans le cas du conventionnement sans travaux : aucune profession ne peut en tirer bénéfice et les efforts de l'ANAH pour en assurer la promotion, avec l'appui actif des ADIL, ne pourront avoir la même efficacité que les réseaux de vente des promoteurs immobiliers. »

3. Une fiscalité insuffisamment attractive

Le régime du Borloo dans l'ancien, dans le cadre du conventionnement ANAH sans travaux, offre au bailleur une déduction spécifique de 30 % pour un logement intermédiaire, et de 45 % pour la location à un niveau de loyer social. Cette déduction s'applique au loyer encaissé et vient en déduction de celui-ci dans le calcul fiscal des revenus fonciers. La diminution de l'impôt est proportionnelle au taux d'imposition du ménage : elle est au maximum de 12 % du montant du loyer en régime intermédiaire et de 18 % en régime social.

Comme l'indique l'ANIL, « *l'avantage fiscal qui en résulte est donc sans commune mesure avec celui offert aux investisseurs en logements neufs* ⁽³⁾ ».

(1) L'agence s'appelait auparavant « agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ».

(2) Dans son étude intitulée Investissement locatif et conventionné privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? Jean Bosvieux, janvier 2007.

(3) Sur cet aspect, cf. infra : E. Les dispositifs d'investissement locatif

4. L'absence de dispositif d'évaluation

Ainsi que le souligne l'ANIL, « *on peut déplorer l'absence de dispositif d'évaluation* » même si l'agence relève que « *l'établissement d'une convention permettra de disposer d'un fichier qui pourrait servir de base à des enquêtes ultérieures* ».

Vos rapporteurs partagent ainsi l'avis de l'ANIL a l'égard d'un dispositif qui gagnerait à être connu et rendu le plus attractif possible.

B.— LA DISSOCIATION DE L'USUFRUIT LOCATIF ET DE LA NUE-PROPRIÉTÉ AU PROFIT DE LA RÉALISATION DE LOGEMENTS SOCIAUX : UN DISPOSITIF REMARQUABLE MAIS INSUFFISAMMENT CONNU

1. Un dispositif mis en place par le secteur privé

Afin de répondre aux besoins en matière de construction et de gestion de logements locatifs du secteur intermédiaire et social, financés notamment à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) ou d'un prêt locatif intermédiaire (PLI), le secteur privé a développé un système de co-financement d'opérations en associant des investisseurs privés aux efforts mis en œuvre par les organismes HLM, dont l'objet social est notamment de gérer ce type de logements dans le respect des règles relatives aux plafonds de ressources et de loyer des locataires.

Ce schéma de co-financement consiste, pour chaque opération, à procéder à un démembrement de propriété des logements concernés entre :

– un usufruit temporaire, cédé à des bailleurs institutionnels assurant la gestion locative de ces logements sur des périodes allant de 15 à 20 ans ;

– et la nue-propiété, cédée lots par lots, à des investisseurs à long terme, ayant vocation à devenir pleinement propriétaires des biens immobiliers concernés lors de l'extinction de l'usufruit temporaire.

L'article 84 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat a complété l'article L. 411-3 du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre aux organismes HLM de détenir temporairement l'usufruit de logements sociaux.

2. Le financement des opérations

Il convient de distinguer deux opérations : l'une concerne l'acquisition d'un ou des logements par le nu-propiétaire et l'autre permet l'acquisition de l'usufruit des logements. Seule cette dernière « sous-opération » peut être financée à l'aide d'un prêt locatif social. L'octroi d'un prêt locatif social (PLS) ouvre droit à deux avantages fiscaux :

- la TVA à taux réduit ;
- une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les opérations de promotion privée sont soumises à des contraintes de commercialisation qui nécessitent autant que possible une réponse aux demandes exprimées au fur et à mesure de leur présentation, et ce, dès la mise à disposition des agréments « PLS ».

3. Les améliorations apportées dans le cadre de la loi ENL

L'article 42 de la loi ENL a conforté et sécurisé l'usufruit locatif social.

Ainsi, le locataire bénéficie de garanties en matière de relogement : obligation est faite au bailleur de lui proposer trois mois avant l'expiration de la convention d'usufruit, sous réserve de conditions de ressources fixées par décret, la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

4. Un dispositif qui doit encore être amélioré

Lors de l'examen de la loi ENL et de son décret d'application du 16 mai 2007, le dispositif a été limité aux droits d'usufruit financés par les seuls prêts dits « PLS » afin de se laisser la possibilité d'un examen de l'application de la mesure.

Or, des opérations actuellement en chantier ont pu sur le plan économique intégrer une quotité de logements avec des niveaux de loyer « PLUS » (prêt locatif à usage social, finançant des logements dont le niveau de loyer est inférieur aux logements construits avec un PLS).

Certaines collectivités souhaiteraient recourir à l'usufruit locatif social avec loyers de niveau PLUS, tandis que les bailleurs sociaux restent maîtres d'accepter ou non ces opportunités en fonction de leur connaissance des paramètres locaux et conscients de l'obligation de proposer un nouveau logement à l'issue de la période d'usufruit. Rappelons que seuls les bailleurs sociaux ont accès aux prêts de type PLUS et PLA-I (prêt locatif aidé à l'intégration).

Ouvrir l'accès aux prêts PLUS, voire l'accès aux PLA-I, aux opérations d'usufruit locatif social, permettrait de faciliter le co-financement privé de cette programmation.

C.— UN BILAN MITIGÉ DES CESSIONS DE TERRAINS DE L'ÉTAT À DESTINATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

La volonté de mobilisation du foncier de l'État en faveur du logement s'est traduite par la mise en oeuvre, à partir du début de l'année 2006, d'un programme national de mobilisation du foncier public visant à la mise en chantier de 30 000 logements en 2006-2008.

A la lumière des résultats de ce premier programme national (période 2006-2007), le Premier ministre a souhaité poursuivre et amplifier cette politique novatrice en faveur de l'offre de logements en fixant un objectif encore plus ambitieux : 15 000 logements mis en chantier annuellement sur la période 2008-2012.

1. L'exécution du programme national de mobilisation des terrains publics en faveur du logement en 2006-2007 : une mise en œuvre relativement satisfaisante

Selon le Délégué interministériel au développement de l'offre de logement (DIDOL), le programme de mobilisation des terrains de l'État a été mis en œuvre dans des conditions relativement satisfaisantes en 2006-2007. Sur les 30 000 logements prévus sur 330 terrains identifiés, 13 329 logements avaient été mis en chantier à la fin de l'année 2007, dont un peu plus de 6 500 logements locatifs sociaux, soit près de la moitié.

Plus de la moitié des sites ont été préemptés par les collectivités territoriales ou leurs mandants, qui ont fait usage du droit de priorité institué par la loi ENL. Les opérations de déconstruction, de dépollution et de modification des documents d'urbanisme ont induit des délais de deux à trois ans entre la cession du terrain et la vente des terrains constructibles aux opérateurs.

Le DIDOL a en outre indiqué qu'« *il y avait lieu de reconnaître que la mise en œuvre de ce premier programme n'avait pas été un modèle d'efficacité parfaite des services de l'État et des procédures qu'il a mises en œuvre.* »

C'est pourquoi, pour la période 2008-2012, le DIDOL a proposé la mise en place de nouvelles procédures.

2. De nouvelles procédures en 2008-2012

Sur la période 2008-2012, il est prévu de céder plus de 850 hectares de terrains appartenant à l'État et près de 300 hectares de terrains appartenant aux établissements ferroviaires (RFF et SNCF). Ces terrains constituent plus de 500 sites et se situent majoritairement dans les régions où le déficit de logements est le plus important :

- 270 en Île-de-France ;
- 41 en Rhône-Alpes ;
- 40 en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ce programme doit permettre la mise en chantier de plus de 70 000 logements, dont près de :

- 42 000 en Île-de-France,

- 6 500 en Rhône-Alpes ;
- 4 000 en Aquitaine ;
- 2 900 en Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- 660 en Languedoc-Roussillon ;
- 490 en Midi-Pyrénées ;
- 620 dans le Nord-Pas-de-Calais.

Sur les 70 100 logements du programme, près de 27 000 doivent être des logements sociaux, soit 38 %, et 60 % d'entre eux seront situés en Île-de-France.

Pour permettre la réalisation du programme, le DIDOL a proposé la mise en place de nouvelles procédures :

- une déclinaison du plan par la fixation d'objectifs annuels ;
- la constitution d'un pôle de compétences spécialisé au sein de France Domaine ;
- un suivi régulier et un compte-rendu d'exécution de la mise en œuvre du programme au comité des acteurs fonciers de l'État ;
- une compétence des préfets pour conduire les opérations relatives aux terrains de l'État ;
- en ce qui concerne les terrains ferroviaires, une responsabilité de la conduite des opérations confiée à RFF ou à la SNCF, même si l'État sera associé à certaines opérations représentant un enjeu en termes d'aménagement du territoire, et y désignera un représentant.

3. La valorisation des terrains et la mobilisation des administrations

Pour réaliser ce programme, le DIDOL a fixé trois objectifs :

- valoriser au mieux le patrimoine public,
- ne pas accroître les difficultés qui freinent la réalisation des logements sociaux ;
- encourager la réalisation d'opérations de qualité, notamment au regard du critère de développement durable.

Il semble parfois difficile de faire converger ces objectifs, s'agissant en particulier de la réalisation de logements sociaux. Le DIDOL a en effet constaté que « *le seul jeu de la mise en concurrence aboutit de façon récurrente à une*

renégociation du projet avec la commune afin de diminuer le nombre de logements sociaux ou d'augmenter les subventions publiques. »

En outre, il s'avère que selon le DIDOL, le mécanisme de décote sur les terrains de l'État *« n'est pas pleinement adapté, ni pour les évaluations des services des domaines préalables à la purge du droit de priorité, ni pour les cessions d'emprises destinées à des opérations d'aménagement préalables à la réalisation de logements. »*

Le DIDOL a également considéré qu'il *« serait souhaitable de limiter la proportion de cessions de gré à gré aux communes exerçant leur droit de priorité pour élargir la concurrence au profit des opérateurs privés. Pour ce faire, il convient d'associer la commune concernée au jury au lieu de laisser les collectivités recourir systématiquement à l'exercice du droit de priorité par simple volonté de garder la maîtrise de l'opération, des choix d'aménagement et d'urbanisme. »*

Le DIDOL a souhaité la mise en place d'un régime provisoire d'intéressement des ministères au produit de cession des terrains qui soit plus avantageux que le régime initial de récupération de 50 % du produit des ventes (sauf pour le ministère de la Défense qui récupère 100 %).

D.— LA TAXATION FORFAITAIRE SUR LA CESSION DE TERRAINS RENDUS CONSTRUCTIBLES DU FAIT D'UN DOCUMENT D'URBANISME : UNE ASSIETTE INÉQUITABLE

L'article 1529 du code général des impôts (CGI), issu de l'article 26 de la loi ENL, prévoit la possibilité, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, d'instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un PLU, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale, dans une zone urbaine, une zone à urbaniser ou une zone constructible.

L'objectif de cette taxe est de restituer aux communes une partie de la plus-value engendrée par l'ouverture des terrains agricoles à l'urbanisation.

Cependant, la taxe instaurée à l'article 1529 du CGI n'est pas calculée en fonction de la plus-value réalisée mais simplement en fonction du prix de vente du terrain. En effet, le III de l'article 1529 dispose que *« la taxe est assise sur un montant égal aux deux tiers du prix de cession du terrain, défini à l'article 150 VA ⁽¹⁾ »* et qu'elle est *« égale à 10 % de ce montant »*.

Or, avec une assiette sur le prix de vente, plus la plus-value est forte, moins elle est taxée relativement, et inversement.

(1) Le prix de cession à retenir est le prix réel tel qu'il est stipulé dans l'acte.

C'est la raison pour laquelle la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a réformé ce dispositif (cf. infra).

E.— LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS UNE VÉRITABLE RELANCE DU MARCHÉ, MAIS LEUR CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE A DÛ ÊTRE REVU

1. Des dispositifs visant à relancer le secteur de la construction

a) Le dispositif « Robien » : un amortissement fiscal en contrepartie d'un plafonnement du loyer de location du bien acquis

Mis en place dans le cadre de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, le dispositif d'amortissement fiscal « Robien » a fait l'objet d'une réforme importante dans le cadre de l'article 40 de la loi ENL.

Dans le droit en vigueur depuis la loi de 2006, le dispositif autorise les redevables de l'impôt sur le revenu qui réalisent un investissement locatif à amortir 6 % du prix d'acquisition du logement pendant les sept premières années, et 4 % du prix, pendant les deux années suivantes.

En contrepartie, le propriétaire s'engage à louer le logement pendant neuf ans au moins à usage de résidence principale à une personne n'étant pas membre de son foyer fiscal. Le loyer ne doit pas excéder un plafond fixé par décret (cf. tableau infra).

Le propriétaire bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu, pendant une durée de 9 ans au moins. Le logement doit constituer la résidence principale du locataire. La location devra prendre effet dans les 12 mois suivant l'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition si celle-ci est postérieure.

Les avantages fiscaux ne s'appliquent que sur demande du contribuable. L'option doit être exercée lors du dépôt de la déclaration de revenus de l'année d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition si elle est postérieure ; elle est irrévocable.

b) Le dispositif « Borloo » : une déduction des revenus fonciers en contrepartie d'un plafonnement de ressources des locataires

Mis en place dans le cadre de la loi ENL, le dispositif « Borloo » est une déduction forfaitaire de 30 % que les redevables de l'impôt sur le revenu peuvent imputer sur leurs revenus fonciers, en plus du bénéfice de l'avantage « Robien » pendant neuf ans. Ainsi, juridiquement, le « Borloo neuf » est une option au dispositif « Robien recentré » : les contraintes et les avantages applicables au dispositif « Robien recentré » (nature des opérations éligibles, affectation à la location, amortissement pendant la première année...) le sont également au dispositif « Borloo neuf ».

En contrepartie de cette déduction, le propriétaire s'engage à louer son bien à des locataires ne dépassant pas des plafonds de ressources fixés par décret. Ces plafonds sont révisés annuellement.

Nature du dispositif	Assortis de l'amortissement du bien		
	Robien recentré	Robien ZRR recentré	Borloo-neuf
CGI : article 31	h du 1 du l	k du 1 du l	l du 1 du l
Investissements	Neuf et ancien réhabilité (sous conditions) ; logements acquis à titre onéreux		
Plafonds de ressources	Non		PLI
Plafonds de loyers au 1 ^{er} janvier 2008	Zone A : 21,02 € Zone B1 : 14,61 € - Zone B2 : 11,95 € Zone C : 8,76 €		Zone A : 16,82 € Zone B1 : 11,69 € - Zone B2 : 9,56 € Zone C : 7,01 €
Taux d'amortissement	6 % pendant 7 ans et 4 % pendant 2 ans		6 % pendant 7 ans et 4 % pendant 2 ans sur option : 2,5 % pour deux périodes de 3 ans
Taux de déduction	0 %	26 %	30 %
Durée de l'engagement de location	9 ans		9 ans Deux périodes de 3 ans (sur option)
Location aux ascendants / descendants	Oui		Non

Pour les baux conclus en 2008, les plafonds de ressources des locataires sont les suivants :

Composition du foyer locataire	Lieu du logement			
	Zone A (en €)	Zone B1 (en €)	Zone B2 (en €)	Zone C (en €)
Personne seule	42 396	31 491	28 867	28 672
Couple	63 362	46 245	42 392	38 538
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	76 165	55 363	50 750	46 136
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	91 234	67 002	61 419	55 835
Personne seule ou couple ayant trois personnes à charge	108 003	78 640	72 087	65 533
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	121 533	88 706	81 314	73 922
Majoration par personne à charge supplémentaire à partir de la cinquième	+ 13 545	+ 10 075	+ 9 235	+ 8 395

Source : Site internet du ministère du Logement et de la Ville

Le déficit foncier est déductible dans la limite de 10 700 euros par an.

Au total, le bailleur est donc en mesure d'amortir jusqu'à 65 % du coût d'acquisition du logement. En cas d'acquisition de locaux affectés à un autre usage que l'habitation et transformés en logements ou de logements qui ne satisfont pas aux conditions de décence et qui font l'objet de travaux de réhabilitation, 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.

La cartographie ci-dessous illustre le zonage du Robien avant la réforme intervenue en 2009 :

ZONAGE GÉOGRAPHIQUE

Zones ABC¹

Le zonage ABC (ou « zonage Robien ») est notamment utilisé pour les barèmes applicables aux aides relatives à l'accèsion à la propriété, ainsi qu'au PLL.

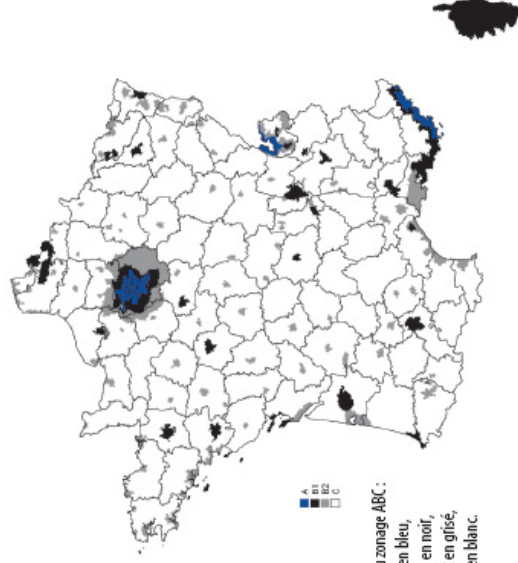
- ◆ **Zone A bis²**
 - ◆ Paris et communes limitrophes
- ◆ **Zone A**
 - ◆ Agglomération de Paris ◆ Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton) ◆ Genevois français
- ◆ **Zone B³**
 - ◆ Agglomérations de plus de 250 000 habitants⁴
 - ◆ Zone B1
 - ◆ Grande couronne autour de Paris
 - ◆ Quelques agglomérations chères⁵
 - ◆ Îles ◆ Départements et territoires d'Outre-Mer
 - ◆ Pourtour de la Côte d'Azur

Zone B2

- ◆ Autres agglomérations de plus de 50 000 habitants
- ◆ Autres communes chères situées en zones littorales ou frontalières ◆ Pourtour de l'Île-de-France

Zone C

- ◆ Reste du territoire



1. Arrêté du 19 décembre 2003 modifiée par un arrêté du 10 août 2006.
2. Non prévue par l'arrêté du 19 décembre 2003 ; définition créée pour le PSLA et le PLL.
3. La zone B comprend la zone B1 et la zone B2 (arrêté du 10 août 2006). Cette distinction n'est actuellement utilisée que pour différencier le loyer plafond des dispositifs d'aides fiscales à l'investissement locatif (Robien et Borloo populaire).
4. Aix-en-Provence - Marseille, Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Toulon, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tours, Saint-Étienne, Montpellier, Rennes, Orléans, Béziers, Clermont-Ferrand, Avignon.
5. Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, la Rochelle, Saint-Malo

c) L'amortissement fiscal spécifique aux zones de revitalisation rurale

L'article 100 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a créé un dispositif d'amortissement permettant de bénéficier du « Robien » ainsi que d'une déduction forfaitaire des revenus locatifs, majorée à 26 % (au *k* du 1° de l'article 31 du code général des impôts).

2. Un bilan positif

Ainsi que l'ont souligné MM. François Scellier et votre rapporteur, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, dans un rapport d'information par la mission d'information commune sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif, « *les dispositifs d'investissement locatif ont permis de développer le parc locatif privé* ».

Extrait du rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif

Selon la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC), 471 000 logements ont été vendus sous le régime d'un avantage fiscal favorisant l'investissement locatif de 1995 à 2005, ce qui représente 48 % des ventes totales. Le dispositif « Robien » aurait permis d'augmenter la construction de logements locatifs privés qui est passée de 30 000 en 2002 à 54 000 en 2003, soit une hausse de 80 %. Cette progression s'est poursuivie les années suivantes puisque 62 000 logements ont été construits en 2004 et 68 600 en 2005. Les années 2006 et 2007 marquent une légère inflexion avec respectivement 62 600 logements et 66 700 logements construits.

Au total, en prenant l'hypothèse que la production est décalée de six mois, la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs estime que le total des mises en chantier entre 2003 et 2007 atteint 281 000 logements dont 218 000 auraient été livrés fin 2007.

La suppression du plafond de ressources des locataires, l'existence de plafonds-loyers peu contraignants et la possibilité de louer à des descendants ont donc contribué au développement des dispositifs d'investissement locatif. Ce constat est notamment dressé par l'ANIL dans une étude sur le dispositif « Robien ».

LOGEMENTS ACQUIS DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accession à la propriété	36 900	37 000	37 500	38 700	48 500	51 200	50 200	50 400	49 200	50 200	52 800	59 600	64 800
Investissement locatif	26 000	35 600	43 100	55 000	53 000	19 000	25 000	30 000	54 000	62 000	68 600	66 700	62 600
<i>Progression année n-1 et année n</i>	—	36,9 %	21,1 %	27,6 %	- 3,6 %	-64,2 %	31,6 %	20 %	80 %	14,8 %	10,6 %	- 2,8 %	- 6,1 %
Total	62 900	72 600	80 600	93 700	101 500	75 200	80 200	85 400	103 200	121 200	121 500	126 300	129 400
% locatif	41 %	49 %	53 %	59 %	52 %	32 %	37 %	41 %	52 %	55 %	56 %	53 %	48 %

3. Trois critiques principales ont été formulées à l'encontre du dispositif

Ainsi que le rappelle le rapport d'information précité, trois critiques sont essentiellement adressées aux dispositifs d'investissement locatif. Il leur est reproché d'avoir un effet inflationniste sur les loyers, de contribuer au renchérissement du prix du foncier, et surtout d'inciter à la construction de logements dans des zones où les besoins ne se font pas sentir.

Extrait du rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif

Les auteurs du rapport soulignent que *l'impact sur les loyers de la construction de logements locatifs dépend du marché local.*

Les dispositifs d'investissement locatif ont été accusés de favoriser une augmentation de loyer, dans la mesure où les loyers des nouveaux logements étaient censés s'aligner sur les loyers-plafonds. Il apparaît, en réalité, que les loyers de ces logements se sont alignés, comme il était prévisible, sur les loyers du marché. L'afflux de constructions neuves a même entraîné dans certaines villes une détente des loyers.

Une étude de l'ANIL réalisée à partir de consultations locales, notamment des ADIL ⁽¹⁾, établit une typologie de l'impact des constructions de logements « Robien » et « Borloo » sur les marchés locatifs :

– **dans les zones les plus tendues, aucun impact n'est perceptible.** Les constructions ont été peu nombreuses, du fait du prix de l'immobilier et du niveau des loyers-plafonds inférieurs à ceux du marché. Par conséquent, les logements ont été loués rapidement et leur mise sur le marché n'a provoqué aucune détente du marché. C'est le cas notamment des agglomérations de la région parisienne où les prix sont les plus élevés. De même, dans certaines grandes agglomérations de province, l'impact a été limité, malgré un nombre de constructions relativement important, du fait d'une croissance démographique forte. C'est le cas notamment de Toulouse, Nantes, Bordeaux ou Rennes ;

– **dans d'autres agglomérations, l'impact a été plus marqué.** C'est le cas de certaines villes de plus petite taille, comme Angers, Nîmes ou La Rochelle, mais aussi de grandes villes comme Montpellier ou Marseille. Une détente du marché ou une limitation de la hausse des loyers a été constatée, parfois sur certains segments du marché (appartements de petite taille). Dans certains cas, une baisse des loyers de relocation est constatée ;

– **l'impact de l'investissement locatif a pu être important dans certaines agglomérations de la zone C et B2.** L'ANIL ⁽²⁾ constate : « *C'est en effet surtout dans ces villes qu'ont fleuri les opérations « ciblées investisseurs », parfois en nombre excessif au regard de la taille du parc locatif existant et en raison du manque de diversité des biens produits. Dans des marchés relativement peu tendus, où la demande n'est pas très extensible, l'effet sur les marchés a été rapide : allongement des délais de (re)location, stabilisation, voire baisse des loyers et, dans certains cas, vacance importante. Là encore, ces phénomènes ne touchent pas l'ensemble du parc : ils sont limités aux appartements de petite taille.* ». Dans certaines villes, comme Brest, Béziers, Quimper, Laval ou Valence, les logements neufs sont loués rapidement, mais les logements anciens

(1) Agences départementales d'information sur le logement.

(2) « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

trouvent difficilement preneurs. Dans d'autres villes, comme Albi et Montauban, les logements neufs restent vacants dans une proportion non négligeable.

L'augmentation importante de la construction de logements a donc contribué, dans certaines agglomérations, à une détente des loyers. Dans ces villes moyennes, c'est essentiellement par un effet quantitatif, et non par la mise en place de loyers-plafonds contraignants que les dispositifs d'investissement locatif ont influé sur les niveaux des loyers.

M. Bernard Vorms, directeur de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), a d'ailleurs estimé que les loyers-plafonds, y compris pour le dispositif « Borloo » sont peu contraignants. Loyers moyens de relocation constatés dans certaines villes moyennes sont d'ailleurs inférieurs aux loyers-plafonds du dispositif « Borloo ». On ne peut donc pas considérer que le dispositif « Borloo » ait contribué à développer un parc locatif privé intermédiaire en imposant des loyers inférieurs aux loyers du marché.

La localisation des constructions nouvelles n'est pas pleinement satisfaisante

La principale critique adressée aux dispositifs d'investissement locatif est d'avoir contribué à augmenter le parc locatif privé dans des zones où les besoins en logement étaient satisfaits. **Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain fiscal sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. Ils ont eu une stratégie fiscale et non patrimoniale.** Cela conduit aujourd'hui à une offre excessive de logements dans des zones peu urbanisées, notamment dans la zone C.

La répartition des logements par zone doit inciter à nuancer le constat. En effet, selon les données transmises par la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, 57 % des logements ont été construits dans les zones A et B1, qui sont les deux zones où le marché immobilier est le plus tendu.

De même, selon la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, les constructions nouvelles ont aussi concerné des régions très urbanisées et où le marché immobilier est tendu.

Cependant, le pourcentage de logements construits dans les zones tendues reste relativement faible au regard des besoins puisque, par exemple, 11,7 % des ventes ont eu lieu en Île-de-France et 9,9 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Néanmoins au cours des dernières années, l'offre de logements neufs s'est étendue à de nombreuses villes moyennes, jusque-là ignorées des promoteurs immobiliers. C'est aussi le cas de départements peu urbanisés comme la Corrèze, les Landes, l'Indre, le Gers, la Dordogne ou l'Aveyron. En effet, la hausse des prix de l'immobilier a conduit certains promoteurs à rechercher des secteurs où le foncier était moins cher afin de proposer des produits moins onéreux susceptibles de s'adapter au budget de l'investisseur.

Le rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif⁽¹⁾ évoque « *des phénomènes de production manifestement excessive dans certaines zones limitées* » et constate que « *les choix de localisation des logements faits par les investisseurs n'apparaissent pas (...) comme parfaitement satisfaisants. En effet, une part significative des investissements est réalisée dans des zones dont la tension du marché est faible ou intermédiaire.* »

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », Ministère du logement et de la ville (février 2008).

La multiplication des logements vacants

Ces constructions dans des zones peu urbanisées ont excédé les besoins. Par conséquent, des propriétaires rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés à louer leur logement.

Dans certaines agglomérations où le parc locatif était ancien et de qualité moyenne, l'excès de constructions a conduit les locataires à délaisser les logements anciens au profit des constructions nouvelles. C'est le cas notamment pour les logements construits entre les années soixante et quatre-vingt dans des villes comme Brest et Valence. Les propriétaires sont alors incités à baisser leurs loyers. L'ANIL constate ainsi une baisse d'au moins 5 % des loyers à la relocation, dans des villes comme Montpellier ou Béziers. Cette baisse est comprise entre 5 et 10 % dans une ville comme Angers. Certains propriétaires sont ainsi incités à effectuer des travaux d'amélioration de leur logement, alors que d'autres, qui ne peuvent pas ou ne veulent pas financer les travaux, vendent leur logement à des prix généralement inférieurs aux prix du marché compte tenu de l'état du logement. **Dans ce cas, le développement des dispositifs d'investissement locatif contribue donc paradoxalement à l'amélioration du parc locatif privé ancien et au développement de l'accession sociale à la propriété.**

Une enquête de l'ADIL de l'Hérault auprès des associations intervenant dans le logement des publics jeunes et défavorisés montre que cette détente profite notamment aux locataires les plus modestes : *« les logements à loyer moins élevé sont susceptibles de profiter à un public de bénéficiaires des dispositifs d'aides publiques pour l'accès au logement : locapass, ou même le fonds de solidarité logement (FSL), souvent considéré jusqu'ici avec suspicion par nombre de professionnels de l'immobilier ⁽¹⁾ »*

Dans d'autres villes, comme Albi, Saint-Gaudens, Montauban, Bergerac, Castres ou Angoulême, les constructions locatives ont été beaucoup trop nombreuses par rapport aux besoins du marché. **En outre, du fait de leur petite taille, les logements n'ont pas toujours correspondu aux besoins des familles.**

L'ANIL ⁽²⁾ souligne que *« ces villes connaissent, certes, un certain déficit d'offre locative qui pouvait justifier la création d'un volume limité de logements supplémentaires. Les premiers logements produits se sont d'ailleurs loués sans grande difficulté. Mais la production a rapidement pris des proportions excessives au regard de la demande locale. Les logements étant vendus en état futur d'achèvement, les promoteurs ont néanmoins pu écouler des volumes importants avant que l'excès d'offres ne devienne patent. La mise en location s'est rapidement révélée difficile, d'autant que les loyers demandés étaient trop élevés. »*

Les gestionnaires de logements ont proposé des avantages financiers pour attirer des locataires (remise de plusieurs mois de loyer, baisse du loyer pendant une période déterminée...). Ils ont été néanmoins d'une efficacité limitée. De même, les dispositifs de garantie locative mis en place par les promoteurs ne sont pas toujours suffisants pour couvrir la période de vacance. **Les propriétaires sont alors parfois conduits à revendre à perte.**

Par conséquent, si ce phénomène est positif pour certains locataires, il peut mettre dans des situations difficiles des propriétaires, qui ont parfois des revenus modestes, ou qui ont besoin des revenus locatifs pour accéder à la propriété ou pour compléter leurs revenus de retraite.

Il est très difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène. Il n'existe aucun indicateur permettant de déterminer de façon fiable le nombre logements « Borloo » et « Robien » vacants. Le seul indicateur susceptible d'être utilisé serait une extraction de la base de données FILOCOM, établie par la direction générale des impôts. Cependant, les dernières données disponibles concernent

(1) « Le marché locatif privé dans les principales agglomérations de l'Hérault », ADIL 34

(2) « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

les avis d'imposition de 2005 et ne permettent donc pas de retracer la situation la plus récente. En outre, elles n'identifient pas spécifiquement les logements « Robien » ou « Borloo ».

La Fédération nationale des promoteurs-constructeurs et Nexity estiment que les logements vacants six mois après leur livraison représentent **2 %** du nombre de logements livrés (soit 4 500 à 5 000 logements). **Néanmoins, ce taux est probablement sous-estimé.** Ainsi, l'ADIL de Tarn-et-Garonne estime quant à elle, d'après les opinions des professionnels interrogés, à **10 %** la part de logements neufs vacants dans ce département.

En tout état de cause, si certains professionnels ont été peu scrupuleux, ce constat ne peut être généralisé. Cependant, certaines actions collectives menées devant la justice par des acquéreurs se sentant floués ne peuvent qu'alimenter les réticences actuelles des particuliers à l'égard des dispositifs d'investissement locatif.

La question de la hausse des prix

Une autre critique adressée aux dispositifs d'investissement locatif est d'avoir favorisé la hausse des prix, notamment ceux du foncier.

Certes, le rapport sur l'évolution des dispositifs d'investissement locatif remis par le Gouvernement⁽¹⁾ constate : « Sur 2001-2005, la progression des prix s'observe tant en accession qu'en investissement locatif, dans le collectif comme dans l'individuel. Le prix moyen par logement en investissement locatif (acquisition uniquement) atteint 141 700 euros en 2005 contre 109 500 euros en 2001. L'accession a connu une progression du même ordre (+ 30 %), mais avec des prix par logement supérieurs d'environ 20 %. (...) rapporté au m², l'investissement locatif (acquisition dans le neuf uniquement) apparaît comme plus cher au m² de 14 % en fin de période, et semble avoir connu une progression plus vive que l'accession (+ 45 % contre + 37 %). »

Il est vrai qu'à court terme, les dispositifs peuvent avoir un effet à la hausse sur les prix de l'immobilier, en pesant notamment sur la ressource foncière. Cependant, les nombreuses constructions locatives ont surtout conduit les locataires, dans certains cas, à délaisser les logements anciens, dans un état parfois médiocre, au profit des logements neufs. **Les propriétaires qui n'ont pas les moyens ou le désir de procéder à des travaux ont donc été incités à vendre leur logement, ce qui peut permettre d'une certaine manière de développer l'accession sociale à la propriété.**

À moyen et long terme, l'augmentation des constructions de logements locatifs pourrait donc favoriser, au moins dans certaines agglomérations de taille moyenne et pour les logements anciens, une modération des prix de l'immobilier.

C'est pourquoi le zonage des dispositifs a fait l'objet d'une réforme (cf. infra).

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », Ministère du logement et de la ville (février 2008).

IV.— LES NOMBREUSES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI ILLUSTRANT LE DÉCALAGE ENTRE RYTHME D'ADOPTION ET RYTHME D'APPLICATION DES TEXTES

Trois textes législatifs ont modifié la loi ENL au cours des trois dernières années :

- la loi « DALO » du 5 mars 2007 ;
- l'amendement à la loi de finances rectificative pour 2008 ;
- la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

Ce constat appelle deux remarques :

– tout d'abord, ces textes législatifs ont été adoptés alors même que l'ensemble des décrets d'application de la loi ENL n'étaient pas toujours pas sortis !

– en outre, on peut s'interroger sur la sécurité juridique de dispositifs législatifs modifiés tous les deux ans, voire tous les ans.

A.— LA LOI DU 5 MARS 2007 INSTITUANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

La loi « DALO » apporte à la loi ENL des modifications que l'on ne peut qualifier de majeures, mais qui ne sont pas pour autant négligeables.

1. L'extension du champ des communes visées par l'article 55 de la loi SRU

Dans le souci de conserver l'équilibre défini par le législateur en 2000, la loi ENL n'apporte que des aménagements à la marge des dispositions de l'article 55 de la loi SRU (cf. supra). En particulier, en dépit des nombreux amendements discutés sur ce sujet lors des débats dans les deux assemblées, les parlementaires ont pris le parti de ne pas modifier, ni dans le sens d'un assouplissement, ni dans le sens d'un durcissement, le noyau dur du dispositif :

- le champ des communes concernées ;
- la définition du logement social (à l'exception de l'inclusion temporaire des logements HLM vendus à leurs locataires, et d'un certain lissage du dé-conventionnement des logements sociaux) ;
- l'architecture de l'offre sociale des communes (entre logements de types PLS, PLUS et PLA-I) ;

– le montant des pénalités.

Quant à la loi DALO, son article 11 a étendu le champ des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU en précisant qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, sont également concernées par le dispositif les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions.

Cet élargissement à de nouvelles communes était fondé sur le constat que la définition des agglomérations retenue par l'INSEE pour la désignation des communes concernées par le dispositif avant le 5 mars 2007 impliquait qu'aucune habitation ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres, ne tenant donc pas compte de la réalité des bassins de vie, et excluant par conséquent beaucoup de communes du dispositif.

Le prélèvement sur les nouvelles communes concernées ne pourra être effectué qu'à compter du 1^{er} janvier 2014.

2. Les coupures d'eau

Si la loi ENL interdisait les coupures d'eau et d'énergie pendant la trêve hivernale aux expulsions (de novembre à mars), la loi DALO a étendu l'interdiction des coupures d'eau à l'ensemble de l'année.

B.— LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2008 : UNE RÉFORME SUBSTANTIELLE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

Un nouveau dispositif d'incitation fiscale est créé à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2012. Tout d'abord envisagé pour se substituer temporairement à l'amortissement « Robien » existant, il prend la forme d'une réduction d'impôt et constitue un dispositif alternatif pour l'année 2009. Il remplacera définitivement le dispositif actuel d'amortissement en 2010 jusqu'en 2012.

Quelle que soit sa tranche d'imposition, le contribuable bénéficiera donc de la même réduction (le dispositif Robien actuel étant lié au revenu, puisqu'il consiste à créer un amortissement des biens afin d'augmenter le déficit foncier, procure, quant à lui, un avantage variable selon la tranche d'imposition).

La réduction d'impôt concerne les investissements suivants : acquisition d'un logement neuf, ou en l'état futur d'achèvement, d'un local affecté à un usage autre que d'habitation que le contribuable transforme en logement, d'un logement que le contribuable fait construire, ainsi que d'un logement ancien non décent faisant l'objet de travaux de réhabilitation.

L'achèvement de la construction ou des travaux de transformation doit intervenir au plus tard au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de la demande de permis de construire ou celle de l'acquisition du local destiné à être transformé.

La réduction d'impôt est limitée à un seul logement par an.

Elle s'applique à toutes les zones sauf celles, délimitées par l'arrêté du 30 décembre 2008, qui ne sont pas caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements : les investissements en zone C sont ainsi exclus.

Le contribuable doit s'engager à louer le logement nu, à usage d'habitation principale pendant 9 ans en respectant les plafonds de loyers prévus pour l'amortissement Robien.

En contrepartie, il bénéficie d'une réduction d'impôt de 25 % (pour les investissements réalisés en 2009 et 2010) et de 20 % (à compter de 2011), étalée sur neuf ans et prorogeable.

Le prix du ou des logements acquis sera retenu, pour le calcul de la réduction d'impôt, dans la limite d'un montant de 300 000 euros, donc la réduction d'impôt est plafonnée à 75 000 euros (25 % de 300 000 euros) ou à 60 000 euros en fonction de la date de l'investissement.

La réduction s'impute sur l'impôt dû pour un neuvième de son montant total chaque année.

Si la fraction de la réduction d'impôt pour une année excède l'impôt dû, elle peut être reportée pendant 6 ans.

Le bénéfice du dispositif est placé sous les mêmes conditions que le régime « Robien » actuel auxquelles s'ajoute le respect de la réglementation thermique en vigueur ⁽¹⁾.

Le contribuable pourra cumuler cette réduction d'impôt avec la déduction de 30 % prévue dans le cadre du régime « Borloo ».

A l'issue de la période de 9 ans, le contribuable pourrait bénéficier d'un avantage fiscal supplémentaire s'il maintient le logement en location pendant une ou deux périodes de trois ans dans les conditions prévues dans le régime Borloo (conditions de loyer et de ressources spécifiques) : il s'agira d'une nouvelle réduction d'impôt égale chaque année à 2 % du prix de revient du logement.

(1) Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit cependant que la réduction d'impôt soit diminuée pour les logements non BBC (bâtiment basse consommation). Ainsi, le taux de la réduction d'impôt serait ramené de 25 à 20 % en 2010 puis de 20 % à 15 % en 2011. Pour les logements BBC, le taux serait maintenu à 25 % en 2010 et à 20 % en 2011 et à 2012

En outre, il est prévu que l'amortissement Robien actuel (et a fortiori le bénéfice de la déduction spécifique prévue par le dispositif Borloo) ne concernera que les investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2009.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2009 prévoit que le bénéfice des avantages fiscaux « Robien » et « Borloo » sera désormais réservé aux logements respectant la réglementation thermique en vigueur (article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation). Le contribuable devra justifier du respect de cette condition selon des modalités définies par décret. Cette mesure s'impose aux logements acquis neufs, en état futur d'achèvement ou que le contribuable fait construire faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de son entrée en vigueur, et au plus tard le 1^{er} janvier 2010. Ce texte ne sera publié qu'après l'entrée en vigueur de l'obligation pour le maître d'ouvrage, prévue par la loi d'application du Grenelle de l'environnement, de fournir un document (délivrée par un tiers indépendant) attestant que la réglementation thermique a été prise en compte.

C.— LA LOI N° 2009-323 DU 25 MARS 2009 DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

A peine plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi ENL, et alors que l'ensemble des textes réglementaires d'application ne sont pas encore sortis, la loi de mobilisation pour le logement apporte des modifications substantielles à la loi ENL.

Si les rapporteurs reconnaissent l'utilité de « rectifier le tir » lorsqu'un dispositif montre ses limites, ils s'interrogent néanmoins quant à la pertinence d'adopter des mesures, au terme de deux lectures devant chacune des deux assemblées, pour ensuite les modifier avant même leur mise en œuvre effective. Ils souhaitent à cet égard rappeler que la sécurité juridique constitue un objectif majeur que le législateur devrait toujours garder à l'esprit lors du vote de la loi.

1. Les dispositions relatives à l'Agence nationale de l'habitat

a) L'extension des missions de l'ANAH

Si la loi ENL apporte une réforme majeure au fonctionnement et aux missions de l'agence nationale de l'habitat, la loi de mobilisation pour le logement, sans remettre en cause cette réforme, en modifie le périmètre et la portée.

L'ANAH se voit en effet explicitement confier la mission de lutter contre l'habitat indigne, dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

En outre, la loi propose une évolution de la composition du conseil d'administration de l'agence. En effet, la loi de finances pour 2009 prévoyant un

financement de l'agence par le 1 % logement, et non plus par l'État, le conseil d'administration comprend désormais :

- des représentants de l'État et de ses établissements publics ;
- des représentants des élus locaux et nationaux ;
- des personnalités qualifiées dont un représentant de l'UESL (Union d'économie sociale pour le logement).

Les ressources de l'agence sont précisées et intègrent désormais également :

- les ressources provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- les recettes accessoires, notamment la rémunération des services rendus aux tiers.

La loi de mobilisation pour le logement permet également à l'ANAH de financer l'acquisition de terrains dangereux ou insalubres.

Enfin, l'ANAH reprend à son compte les droits et obligations résultant des contrats passés par l'État et des engagements financiers qu'il a pris en matière d'amélioration des structures d'hébergement et d'opérations de lutte contre l'habitat indigne.

b) Une déconnexion entre avantage fiscal lié et durée du conventionnement ANAH

Avant la loi de 2009, le bénéfice de l'avantage fiscal consécutif au conventionnement ANAH était adossé à la durée de la convention. Or, le plus souvent, celle-ci ne coïncide pas avec la durée du bail.

En conséquence, le bailleur ne bénéficiait plus de l'avantage fiscal au terme de la convention, alors même qu'il ne pouvait augmenter le loyer tant que le bail était toujours en cours. En effet, le loyer ne peut être augmenté qu'à l'issue du bail en cours et ce, progressivement, dans les conditions de l'article 17c de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

C'est la raison pour laquelle la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet de proroger la durée de l'avantage fiscal après la date d'échéance de la convention ANAH, et, au plus tard, jusqu'à la date prévue pour le renouvellement du bail.

c) Un avantage fiscal lié à la signature de la convention, et non à celle plus à celle du bail

Dans le droit en vigueur avant la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le propriétaire d'un logement ne pouvait bénéficier de l'avantage fiscal « Borloo dans l'ancien » qu'à condition d'avoir signé la convention ANAH avant la conclusion du bail. Cette disposition entraînait une procédure lourde de vérification préalable, au cas par cas, des conditions du conventionnement.

La nécessité d'assurer un fonctionnement fluide du marché locatif suppose que le bail soit conclu aussi rapidement que possible. C'est pourquoi la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit que l'avantage fiscal est applicable à compter de la prise d'effet de la convention, qui sera ainsi déconnectée de la signature du bail.

d) Un contrôle a posteriori de l'ANAH sur les demandes de conventionnement

Les articles L. 321-4 et R. 321-30 du code de la construction et de l'habitation, dans leur version en vigueur *avant* la loi de 2009, ont institué un contrôle *a priori* systématique exercé par l'ANAH sur les dossiers de conventionnement. Ce contrôle systématique, selon les déclarations des directions départementales de l'équipement et l'ANAH, a mobilisé de 50 à 80 équivalents temps plein et s'est concentré sur les conditions initiales de conclusion du bail.

Or, le législateur a considéré que le suivi dans le temps du respect des obligations prévues par la convention était tout aussi important que le contrôle *a priori* et qu'il serait facilité par l'échange de données entre l'administration fiscale et l'ANAH. C'est pourquoi la loi de mobilisation pour le logement prévoit désormais que l'ANAH communique à l'administration fiscale les renseignements *a posteriori* sur les dossiers de conventionnement sans travaux.

e) La création de fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé

L'article L. 321-1-3 du code de la construction et de l'habitation, qui résulte de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, crée un nouvel instrument financier d'intervention dans le domaine de l'habitat à travers les fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé.

Le nouvel article précise que ceux-ci sont créés par convention entre l'ANAH, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que, le cas échéant, tout organisme public ou privé afin de regrouper leurs financements dans le but de réaliser des opérations de réhabilitation de l'habitat privé. Ce nouveau dispositif permettra de simplifier les procédures en faisant office de guichet unique recouvrant les différentes contributions financières, l'instruction et la gestion des projets tout en créant un effet de levier non négligeable pour le financement de la réhabilitation des logements privés. Le rapporteur au fond du

Sénat ayant d'ailleurs trouvé cette avancée particulièrement pertinente, il a décidé de proposer la suppression de toute référence au PNRQAD.

Le champ d'intervention de ce nouvel instrument n'est donc pas limité aux seules opérations entrant dans le cadre du programme.

Il appartient à la convention conclue entre l'ANAH, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que, le cas échéant, tout organisme public ou privé, de désigner le responsable de la gestion du fonds qui est soit la collectivité territoriale, soit l'EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat.

Le responsable comptable et financier du fonds est en outre chargé d'assurer l'instruction et le traitement des demandes et de prendre les décisions d'attribution des aides. Celui-ci peut néanmoins déléguer l'instruction et le traitement des demandes d'aides à un organisme public ou privé en échange d'une rémunération. En application des dispositions du V, il pourrait notamment s'agir d'un établissement public d'aménagement, de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ou d'un établissement public local de rénovation urbaine.

2. L'amélioration de la clause anti-spéculative en cas de vente HLM bénéficiant d'une décote

a) La décote en faveur des logements HLM vendus à leur locataire : un dispositif pour favoriser l'accession sociale

L'article 29 de la loi ENL, codifié à l'article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation, a prévu la mise en place d'un système de décote ou de surcote pouvant atteindre 35 % du prix des logements HLM vendus à leurs locataires.

Cet article dispose que dans le cadre de ce type de ventes, le prix de vente est fixé par l'organisme propriétaire, après avis du maire de la commune d'implantation du logement vendu. Si le maire n'a pas répondu dans un délai de deux mois, son avis est réputé favorable. Lorsque l'acquéreur est une personne physique, le prix peut être inférieur ou supérieur de 35 % à l'évaluation faite par le service des domaines, en prenant pour base le prix d'un logement comparable libre d'occupation.

b) Le système anti-spéculatif : un système relativement complexe

Afin d'éviter toute spéculation, le législateur a introduit, pendant cinq ans après l'opération d'acquisition, une clause anti-spéculative, dont le dispositif est codifié à l'article L. 443-12-1 du code précité, qui dispose que l'acquéreur personne physique qui souhaite revendre son logement dans les cinq ans qui

suivent l'acquisition est tenu d'en informer l'organisme d'habitations à loyer modéré, qui peut se porter acquéreur en priorité.

Lorsque l'acquéreur personne physique a acquis son logement à un prix inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines et qu'il le vend dans les cinq ans suivant cette acquisition :

– si le prix de revente est supérieur à l'évaluation actualisée, il est tenu de verser à l'organisme d'habitations à loyer modéré une somme égale à la différence entre le prix d'acquisition et l'évaluation faite lors de l'acquisition ;

– si le prix de revente est supérieur au prix d'acquisition, mais inférieur à l'évaluation actualisée, il est tenu de verser à l'organisme d'habitations à loyer modéré une somme représentant la différence entre le prix d'acquisition et le prix de revente.

Ces prix s'entendent hors frais d'acte et accessoires à la vente. Lorsque l'acquéreur personne physique a acquis son logement à un prix inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines et qu'il le loue dans les cinq ans qui suivent l'acquisition, le niveau de loyer ne doit pas excéder des plafonds fixés par l'autorité administrative.

A peine de nullité, le contrat de vente entre l'acquéreur et l'organisme d'habitations à loyer modéré comporte la mention de ces obligations.

c) La simplification du dispositif

Dans la mesure où le dispositif était « *complexe à mettre en œuvre et inapplicable par les notaires, faute d'une définition claire de la valeur d'origine ou de la valeur actualisée* »⁽¹⁾, l'article 12 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion simplifie le dispositif. Il est prévu d'obliger l'acquéreur ayant bénéficié d'une décote, et souhaitant revendre son bien dans les cinq ans suivant l'acquisition, à verser à l'organisme HLM une somme égale à la différence entre le prix de revente et le prix d'acquisition. Cette somme ne pourra excéder l'écart constaté entre l'évaluation faite par le service des domaines lors de l'acquisition et le prix d'acquisition.

3. Les modifications apportées au volet urbanisme de la loi

a) Suppression du droit de délaissement imposé aux communes en contrepartie de l'institution d'une servitude en matière de réalisation de logements sociaux

L'article 4 de la loi ENL permet aux communes d'instaurer dans les PLU une servitude consistant à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de

(1) Dominique Braye, rapporteur au Sénat du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité.

A l'instar des autres servitudes, celle-ci suppose que le propriétaire adresse à la mairie de la commune où se situe le bien une mise en demeure de procéder à l'acquisition du terrain.

L'article 32 de la loi n° 2009-323 supprime cette servitude et le droit de délaissement qui l'accompagne, tout en conservant la possibilité pour les communes de délimiter dans le cadre des PLU des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

b) Le renforcement du programme local de l'habitat

La loi ENL rend le PLH obligatoire pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération (cf. supra).

M. Dominique Braye, rapporteur au Sénat de la loi ENL et du projet de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ayant constaté que le seuil prévu par la loi ENL *« [conduisait] à limiter à 12 le nombre de communautés de communes assujetties à cette exigence et à exclure un grand nombre de territoires dans lesquels, compte tenu des enjeux en matière de politique de l'habitat, l'élaboration d'un tel document serait opportune »*, l'article 28 de la loi n° 2009-323 étend l'obligation d'établir un programme local de l'habitat à toutes les communautés de communes de plus de 30 000 habitants.

En outre, ce même article 28 de la loi n° 2009-323 introduit des modifications de coordination, afin de prendre en compte les cas où le périmètre des EPCI compétents en matière de PLH diffère de celui des bassins d'habitat ou des pays : dans ce cas, un syndicat mixte peut alors réaliser des études de cadrage de l'habitat destinées à servir de base à l'élaboration du PLH. Or, le projet de loi propose d'élargir le champ des syndicats mixtes susceptibles d'intervenir dans ce cadre.

c) Assouplissement du régime des sociétés publiques locales d'aménagement

La loi ENL a mis en place les sociétés publiques locales d'aménagement, sociétés entièrement détenues par des collectivités locales ou groupements de collectivités, dédiées aux opérations d'aménagement (cf. supra). Elles doivent disposer de sept actionnaires minimum.

Étant donné le caractère fort restrictif de cette disposition, l'article 33 de la loi n° 2009-323 l'a assouplie en prévoyant que ces sociétés peuvent être composées de deux actionnaires ou plus.

d) Droit de préemption urbain sur les parts de SCI

La loi ENL permet aux communes d'exercer leur droit de préemption sur la cession de la totalité des parts d'une société civile immobilière (SCI), afin de faire échec à la création de SCI dans le seul but de contourner le droit de préemption urbain. Cela permet ainsi à la commune d'exercer un droit de préemption sur des cessions de biens qui, en principe, ne lui sont pas soumises.

Constatant néanmoins qu'il demeurerait encore trop facile de neutraliser cette disposition en ne cédant que 99 % des parts de la SCI, le Conseil d'État a préconisé, dans un rapport sur le droit de préemption, de renforcer le dispositif.

C'est pourquoi l'article 34 de la loi n° 2009-323 prévoit que les communes peuvent exercer leur droit de préemption, non plus seulement sur la totalité mais aussi sur la majorité des parts d'une SCI. Sont en revanche exclues du champ d'application du dispositif, les SCI constituées exclusivement entre parents jusqu'au 4^{ème} degré inclus.

e) Une modification de l'assiette de la taxe sur les cessions de terrains rendus constructibles

Comme cela a été souligné plus haut, le fait que le législateur ait assis la taxe sur les cessions de terrains rendus constructibles sur le prix de vente, a eu pour conséquence que plus la plus-value était forte, moins elle était taxée relativement.

C'est la raison pour laquelle l'article 38 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a substitué ainsi à l'assiette visée au III de l'article 1529 du code général des impôts dans sa version issue de la loi ENL, une nouvelle assiette assise sur le « *prix de cession diminué du prix d'acquisition stipulé dans les actes* ». Toutefois, en l'absence d'éléments de référence, la taxe resterait assise sur les deux tiers du prix de cession.

f) Majoration du coefficient d'occupation des sols pour la construction de logements sociaux

La loi ENL a introduit la possibilité pour les communes d'autoriser une majoration du coefficient d'occupation des sols.

Or, il s'est avéré que les municipalités n'ont que très rarement eu recours au dispositif institué à cet article en raison de la lourdeur de la procédure afférente qui exigeait notamment que le coût foncier imputé à la réalisation des logements

sociaux justifiant l'autorisation de dépassement n'exède pas un montant fixé par décret en Conseil d'État par zone géographique.

C'est pourquoi le II de l'article 40 de la loi du 25 mars 2009 élargit le champ des dispositions introduites dans le cadre de la loi ENL afin d'autoriser une majoration du coefficient d'occupation des sols pouvant aller jusqu'à 50 % pour la réalisation de projets immobiliers comportant plus de 50 % de logements sociaux et à supprimer la limite temporelle initialement imposée à ce dispositif. Ces dispositions sont ainsi désormais codifiées à l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme qui est entièrement réécrit.

Par coordination, les dispositions de l'article L. 127-2 qui se bornait à préciser qu'il appartenait au conseil municipal de se prononcer sur la mise en œuvre de la possibilité instaurée à l'article L. 127-1 ont été abrogées au III de l'article 40 de la loi n° 2009-323.

g) Opérations d'intérêt national

L'article 42 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 étend les dispositions contenues à l'article 1^{er} de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) relatives aux opérations d'intérêt national

La loi ne modifie pas les modalités d'application des dispositions qu'il complète et dont il est prévu qu'elles ne peuvent être mises en œuvre que jusqu'au 1^{er} janvier 2010. Il s'agit donc d'une mesure très ponctuelle, dont on peut se demander si elle est réellement destinée à s'appliquer, les dispositions visées à l'article 1^{er} de la loi ENL n'ayant pour l'heure jamais été mises en œuvre.

Cet article dispose que *« la réalisation de logements sur des biens immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics ou cédés par eux à cet effet présente un caractère d'intérêt national lorsqu'elle contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le titre II de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale [dispositions en faveur du logement], par l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation [objectif de 20 % de logements sociaux fixé initialement par l'article 55 de la loi SRU] ou par le programme local de l'habitat lorsqu'il existe sur le territoire concerné »*.

Afin de délimiter les périmètres dans lesquels la réalisation de logements sur des biens appartenant à l'État ou à ses établissements publics présente effectivement un caractère d'intérêt national, des décrets peuvent intervenir jusqu'au 1^{er} janvier 2010. Dans ces périmètres, la réalisation de logements acquiert ainsi les effets d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme. Cette qualification entraîne les conséquences juridiques suivantes :

– les permis de construire délivrés pour la réalisation de logements le sont au nom de l'État (article L. 422-2 du code de l'urbanisme) ;

– celui-ci peut se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement dans les conditions prévues à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme (voir ci-après) ;

– l'aliénation par l'État ou ses établissements publics de terrains situés dans ces périmètres en vue de la réalisation de logements est exclue du droit de préemption urbain.

La loi du 25 mars 2009 introduit dans la liste des biens susceptibles de permettre la réalisation de logements présentant un caractère d'intérêt national (premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi ENL) les biens immeubles appartenant à des sociétés dont l'État détient la majorité du capital ou cédés par elles. Le 2^o élargit quant à lui le champ des périmètres dans lesquels les opérations mentionnées au premier alinéa ont les effets d'opérations d'intérêt national (deuxième alinéa de l'article 1^{er}) en précisant que celui-ci peut comprendre des immeubles appartenant à d'autres personnes publiques ou privées lorsque ces immeubles sont indispensables à la réalisation de l'opération.

4. Les amortissements « Robien » et « Borloo »

Enfin, l'article 48 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit le recentrage des dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs – ceux-ci étant par ailleurs réformés par la loi de finances rectificative pour 2008 (cf. supra). Ils s'appliqueront désormais aux seuls logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Le classement des communes par zone relève de l'arrêté interministériel.

5. L'application du supplément de loyer de solidarité

a) Le droit en vigueur avant la loi MLLE

En cas d'augmentation des ressources du locataire, l'organisme HLM peut demander à celui-ci de payer un supplément de loyer de solidarité.

>> Sont concernés :

– les logements appartenant ou gérés par des organismes HLM et construits, améliorés ou acquis avec l'aide financière de l'État ;

– les logements conventionnés appartenant à des organismes HLM ouvrant droit à l'APL (Aide Personnalisée au Logement) au profit des locataires.

Mais ces logements ne sont pas passibles du supplément de loyer de solidarité, s'ils sont situés :

- dans une zone de revitalisation rurale,
- dans une zone urbaine sensible.

Sont notamment exonérés du supplément de loyer de solidarité :

– les logements financés à l'aide d'un prêt locatif aidé du Crédit Foncier de France ou d'un prêt conventionné accordé par une banque ou un établissement financier,

– les logements ayant bénéficié d'une aide de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat),

– les immeubles à loyer normal,

– les immeubles à loyer moyen situés dans les départements d'outre-mer.

>> Le bailleur doit effectuer tous les ans une enquête auprès de ses locataires sous forme d'un questionnaire concernant l'ensemble des personnes vivant au foyer. Les intéressés doivent joindre à leurs réponses leurs avis d'imposition. Le locataire a un mois pour répondre à cette demande d'information. A défaut, une lettre de rappel lui est adressée en recommandé avec avis de réception. S'il persiste à ne pas répondre, l'organisme HLM lui facture un supplément de loyer de solidarité sur la base du dépassement maximal jusqu'à l'envoi des renseignements demandés.

Si le supplément forfaitaire est supérieur au supplément effectivement dû, le trop perçu est remboursé, mais une indemnité pour frais de dossier reste acquise à l'organisme (montant maximum fixé par arrêté). Les locataires bénéficiant de l'APL (Aide Personnalisée au Logement) et de l'AL (Allocation Logement) ne sont pas soumis à l'enquête.

>> Le montant du supplément de loyer de solidarité (SLS) est égal au produit du coefficient de dépassement du plafond de ressources par le supplément de loyer de référence et par la surface habitable. A compter du 1^{er} janvier 2010, le montant du supplément de loyer de référence sera révisé le 1^{er} janvier de chaque année par indexation sur l'évolution de l'IRL.

Le SLS résulte d'un barème unique national. Toutefois, le SLS est inscrit dans les orientations du programme local de l'habitat (PLH) qui peut déterminer des zones géographiques ou des quartiers dans lesquels il ne s'applique pas. Les organismes d'HLM ont la possibilité d'adapter le SLS en signant avec l'État une convention globale de patrimoine.

Le supplément de loyer de solidarité est obligatoirement appliqué lorsque le dépassement des ressources autorisées pour l'attribution du logement atteint 20 %.

Le bailleur doit fournir au locataire, sur simple demande, une information complète lui permettant de vérifier le montant du supplément de loyer de solidarité exigé.

La somme du loyer et du supplément de loyer de solidarité demandé au locataire ne doit pas dépasser 25 % des ressources imposables de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Il peut être porté à 35 % par le PLH.

Les ressources à prendre en compte sont les revenus fiscaux de référence de l'ensemble des personnes vivant au foyer de l'année N-2.

Il peut arriver que les revenus du locataire ou des personnes vivant au foyer diminuent pendant cette période. Cette diminution des revenus peut être prise en compte pour le calcul du supplément de loyer de solidarité.

Le locataire dont le foyer connaît une baisse de revenus au cours de la dernière année civile ou des 12 derniers mois, d'au moins 10 % par rapport aux ressources figurant sur le dernier avis d'imposition, devra en informer le bailleur.

Le supplément de loyer de solidarité est calculé sur les chiffres les plus récents.

b) Les dispositions de la loi MLLE

La loi du 25 mars 2009 apporte plusieurs modifications au dispositif du supplément de loyer de solidarité :

– tout d'abord, son montant est davantage encadré ;

– en outre, le locataire perd le droit au maintien dans les lieux dès lors que ses ressources atteignent le double des plafonds de ressources applicables à son logement ;

– enfin, la diminution des plafonds de ressources dans le parc HLM devrait accroître le nombre de personnes soumises au SLS.

Un encadrement du montant du supplément de loyer de solidarité (SLS)

L'article 62 de la loi MLLE prévoit que le montant est désormais doublement plafonné. Cumulé avec le loyer principal, il ne peut excéder :

* par mètre carré de surface habitable, un plafond fixé par décret ;

* comme antérieurement, 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Ce plafond peut être porté à 35 % des ressources par le programme local de l'habitat (PLH).

Cette disposition entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la date de publication de la loi.

En outre, dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, la convention d'utilité sociale prévoit un dispositif de modulation du supplément de loyer de solidarité selon des seuils et des modalités définis par décret en Conseil d'État.

Une perte du droit au maintien dans les lieux en cas de ressources supérieures au double du plafond pour l'attribution d'un logement

Pour les logements sociaux, situés dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, l'article 61 de la loi du 25 mars 2009 prévoit que les locataires dont les ressources sont au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ces logements, pendant deux années consécutives, n'ont plus droit au maintien dans les lieux.

Cette perte de droit au maintien dans les lieux intervient à l'issue d'un délai de trois ans dont le point de départ est le 1^{er} janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête faisant apparaître, pour la deuxième année consécutive, un dépassement du double de ces plafonds.

Dès que les résultats de l'enquête font apparaître, pour la deuxième année consécutive, un dépassement du double de ces plafonds, le bailleur en informe les locataires sans délai.

Six mois avant l'issue de ce délai de 3 ans, le bailleur notifie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifie par acte d'huissier, la date à laquelle les locaux loués doivent être libres de toute occupation. A l'issue de cette échéance, les locataires sont déchus de tout titre d'occupation des locaux loués.

Pour tenir compte des fluctuations de revenus de certains locataires, il est prévu que si, au cours de la période de trois ans, les locataires justifient de ressources inférieures aux plafonds, ceux-ci bénéficient à nouveau du droit au maintien dans les lieux.

La perte du droit au maintien dans les lieux pour ce motif ne concerne pas :

- les locataires âgés de plus de 65 ans ;
- les locataires présentant un handicap ou ayant à leur charge une personne présentant un tel handicap ;
- les locataires des logements situés en zone urbaine sensible.

Les organismes HLM peuvent, par délibération de leur conseil d'administration ou de leur conseil de surveillance, rendre ce dispositif applicable en dehors des zones tendues.

Cette disposition est applicable aux SEM à la seule différence qu'il n'y a pas perte du droit au maintien dans les lieux mais déchéance du titre d'occupation.

L'impact sur le supplément de loyer de solidarité de la diminution des plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social

L'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, révisé chaque année, détermine les modalités de fixation des plafonds de ressources, compte tenu du nombre de personnes

composant le ménage (ensemble des personnes qui occupent le logement). Les ménages sont classés en 6 catégories :

Catégorie de ménage	Nombre de personnes composant le ménage
1	Une personne seule
2	Deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages
3	Trois personnes ♦ ou une personne seule avec une personne à charge ♦ ou un jeune ménage sans personne à charge
4	Quatre personnes ♦ ou une personne seule avec deux personnes à charge
5	Cinq personnes ♦ ou une personne seule avec trois personnes à charge
6	Six personnes ♦ ou une personne seule avec quatre personnes à charge

Les plafonds de ressources sont définis en termes de revenu fiscal de référence de l'année N- 2 en fonction de la composition du ménage et de la localisation du bien.

Les plafonds correspondant aux logements PLA-I, PLUS et PLS sont les suivants :

Plafonds de ressources du prêt locatif aidé à l'intégration (PLA-I) :

Catégorie de ménage	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France (hors Paris et communes limitrophes)	Autres régions
1	12 956 €	12 956 €	11 261 €
2	21 120 €	21 120 €	16 407 €
3	27 686 €	25 388 €	19 730 €
4	30 303 €	27 875 €	21 955 €
5	36 050 €	33 001 €	25 686 €
6	40 568 €	37 135 €	28 947 €
par personne supplémentaire	4 521 €	4 138 €	3 228 €

Plafonds de ressources du prêt locatif à usage social (PLUS) :

Catégorie de ménage	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France (hors Paris et communes limitrophes)	Autres régions
1	23 553 €	23 553 €	20 477 €
2	35 200 €	35 200 €	27 345 €
3	46 144 €	42 314 €	32 885 €
4	55 093 €	50 683 €	39 698 €
5	65 548 €	60 000 €	46 701 €
6	73 759 €	67 517 €	52 630 €
par personne supplémentaire	8 218 €	7 523 €	5 871 €

Plafonds de ressources du prêt locatif social (PLS) :

Catégorie de ménage	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France (hors Paris et communes limitrophes)	Autres régions
1	30 619 €	30 619 €	26 620 €
2	45 760 €	45 760 €	35 549 €
3	59 987 €	55 008 €	42 751 €
4	71 621 €	65 888 €	51 607 €
5	85 212 €	78 000 €	60 711 €
6	95 887 €	87 772 €	68 419 €
par personne supplémentaire	10 683 €	9 780 €	7 632 €

Exprimés en revenus mensuels nets, les plafonds de ressources sont les suivants :

REVENUS NETS MENSUELS

(en euros)

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes			Reste de l'Île-de-France			Autres régions		
	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS
1	1 200	2 180	2 835	1 200	2 181	2 835	1 043	1 896	2 465
2	1 956	3 259	4 237	1 956	3 259	4 237	1 519	2 532	3 292
3	2 564	4 273	5 554	2 351	3 918	5 093	1 827	3 045	3 958
4	2 806	5 101	6 632	2 581	4 693	6 101	2 033	3 676	4 778
5	3 338	6 069	7 890	3 056	5 556	7 222	2 378	4 324	5 621
6	3 756	6 830	8 878	3 438	6 252	8 127	2 680	4 873	6 335
Pers. Suppl.	419	761	989	383	697	906	299	544	707

L'article 65 de la loi MLLE prévoit une minoration de 10,3 % des plafonds de ressources à compter du 1^{er} juin 2009. Ils seront désormais révisés chaque année en tenant compte de la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) et non plus en fonction de l'évolution du salaire minimum de croissance (SMIC).

L'abaissement des plafonds de ressources aura des incidences sur l'attribution des logements HLM à de nouveaux entrants, sur le supplément de loyer de solidarité, ainsi que sur la remise en cause du droit au maintien dans les lieux en raison de ressources supérieures au double du plafond.

L'impact de la réforme sur les plafonds de ressources en vigueur est le suivant :

PLAFONDS EXPRIMÉS EN REVENUS FISCAUX DE RÉFÉRENCE

(en euros)

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes			Reste de l'Ile-de-France			Autres régions		
	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS
1	11 622	21 127	27 465	11 622	21 127	27 465	10 101	18 368	23 878
2	18 945	31 574	41 047	18 945	31 574	41 047	14 717	24 528	31 887
3	24 834	41 391	53 808	22 773	37 956	49 342	17 698	29 498	38 348
4	27 182	49 418	64 244	25 004	45 463	59 702	19 694	35 609	46 291
5	32 337	58 797	76 435	29 602	53 820	69 966	23 040	41 891	54 458
6	36 389	66 162	86 001	33 310	60 563	78 731	25 965	47 209	61 379
Pers. Suppl.	4 055	7 372	9 583	3 712	6 748	8 773	2 896	5 266	6 846

PLAFONDS EXPRIMÉS EN REVENUS NETS MENSUELS

(en euros)

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes			Reste de l'Ile-de-France			Autres régions		
	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS
1	1 076	1 956	2 543	1 076	1 956	2 543	935	1 701	2 211
2	1 754	2 924	3 801	1 754	2 924	3 801	1 363	2 271	2 953
3	2 299	3 833	4 982	2 109	3 514	4 569	1 639	2 731	3 551
4	2 517	4 576	5 949	2 315	4 210	5 472	1 823	3 297	4 286
5	2 994	5 444	7 077	2 741	4 983	6 478	2 133	3 879	5 042
6	3 369	6 126	7 964	3 084	5 608	7 290	2 404	4 371	5 683
Pers. Suppl.	375	683	887	344	625	812	268	488	634

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif de cet article est de « neutraliser l'augmentation mécanique du SMIC horaire dans la période récente, [d'une part], et, d'autre part, de lier la révision de ces plafonds à l'évolution de l'indice de référence des loyers ».

Alors que 61,2 % des ménages étaient éligibles à un logement social en 1998, l'évolution du SMIC liée à la réduction de la durée légale du temps de travail hebdomadaire à 35 heures ⁽¹⁾ a porté cette fraction à 70 % des ménages en 2007, même si un certain nombre d'entre eux sont propriétaires. La neutralisation de cet effet suppose de minorer les plafonds de ressources de 10,3 %.

(1) Si le SMIC horaire s'élevait 6,1 euros en 1998, son niveau s'élevait à 8,71 euros au 1^{er} juillet 2008, soit une hausse de 40 %, liée aux règles de convergence des SMIC et de garantie mensuelle des rémunérations (GMR) définies par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite « loi Fillon ». L'indexation des plafonds de ressources sur le SMIC a entraîné une hausse mécanique de la population éligible au logement social.

L'exposé des motifs précise en outre que « *cette mesure aura pour conséquence de ramener l'ouverture du parc social à un niveau plus conforme à la vocation d'accueil privilégié des populations modestes* ».

Ainsi que l'a rappelé M. Dominique Braye au Sénat, « *selon les résultats de la dernière enquête nationale sur l'application du supplément de loyer de solidarité (SLS), 47 441 logements sociaux étaient occupés par des ménages dont le dépassement des plafonds de ressources se situait entre 10 et 20 %. Il est donc possible d'affirmer qu'il s'agit à peu près du nombre de ménages supplémentaires qui devrait se retrouver assujetti au SLS après entrée en vigueur de la réforme* ». La baisse des plafonds va « *mécaniquement augmenter le montant du surloyer [pour l'ensemble des locataires]* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 novembre 2009, la Commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Gérard Hamel et Jean-Yves Le Bouillonnet sur l'application de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, après que les deux rapporteurs eurent d'abord présenté leur rapport.

M. le président Patrick Ollier. Le contrôle de l'application des lois constitue un exercice important, cette pratique doit entrer dans les mœurs parlementaires et elle est insuffisante aujourd'hui. C'est la quatrième fois que nous nous livrons à cet exercice sous cette forme : le contrôle doit être efficace, transparent et suivi d'effets.

En ce qui concerne le présent texte, les choses se sont compliquées avec l'intervention des lois « DALO » et de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MLLE). Nous devons aller plus loin et ne pas nous borner à communiquer au Gouvernement un rapport de plus. Quand pensez-vous pouvoir établir un questionnaire à l'intention du ministre afin qu'il vienne devant la commission ? Nous devons obtenir de l'Exécutif la publication des décrets et l'application du dispositif.

M. Gérard Hamel, rapporteur. Les lois DALO et MLLE ont été publiées après la publication la loi ENL. Par conséquent, il ne serait pas inutile de faire le point sur la publication des décrets d'application de ces trois textes qui se chevauchent. Dans ces conditions, il pourrait être utile de se rapprocher des rapporteurs concernés avant d'entendre le ministre.

M. le président Patrick Ollier. C'est une excellente idée, je vous invite à vous rapprocher de vos collègues pour faire ensemble le point sur ces trois textes, à la suite de quoi, nous pourrions rencontrer le ministre.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur-adjoint. J'ajoute qu'un décret important sur les conventions sociales d'utilité sociale n'a toujours pas été publié. Or, il est très attendu sur les territoires. Cependant, il semble que le Gouvernement rencontre des difficultés dans sa rédaction. Il conviendrait donc aussi de demander à M. Michel Piron, rapporteur de la loi MLLE, s'il a des informations à ce sujet.

M. le président Patrick Ollier. Je vous suggère donc de vous rapprocher de M. Michel Piron et de m'indiquer quand nous pourrions interpellier fermement le ministre afin de lui demander ce qu'il compte faire. Malgré l'encombrement de l'ordre du jour, il serait bon que cela soit faisable avant la fin du mois de janvier prochain. Je vais prendre contact avec le Gouvernement pour l'en avertir.

M. Serge Poignant. Ce rapport fait partie des rapports importants de notre commission. J'ai une question principale à poser à nos deux rapporteurs : au

départ, le texte comportait peu d'articles ; il en comporte beaucoup plus à l'arrivée, du fait de l'adoption de nombreux amendements, et du travail important que les parlementaires ont fourni sur ce sujet. A-t-on pour autant évalué toutes nos nouvelles propositions ? Il s'agit en effet du type même de loi dont les dispositions sont essentiellement d'origine parlementaire : il importe, de ce fait, d'en évaluer les apports.

Par ailleurs, dans la loi Grenelle 2, de nombreuses dispositions auront trait à l'urbanisme et au logement : de ce fait, il me paraît indispensable de faire le point sur les trois lois existantes avant que le texte du Grenelle ne soit discuté en commission. C'est nécessaire si l'on veut déposer des amendements qui soient utiles et constructifs.

M. le président Patrick Ollier. Vous avez raison : je constate en effet que nous sommes passés d'11 articles dans le projet de loi initial à 112 à la fin des débats !

M. Alain Suguenot. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit par M. Serge Poignant.

M. Jean-Pierre Abelin. Il faut en effet revoir l'ensemble de ce dispositif : dans ce foisonnement législatif et réglementaire, nous devons disposer d'un bilan de l'application de la loi, pour pouvoir nous y retrouver. Dans le même temps, on ne peut demander au citoyen de ne pas ignorer la loi, compte tenu de sa complexité. Par ailleurs, j'insiste pour que le Gouvernement fasse rapidement publier le décret sur les conventions d'utilité sociale car il revêt une importance fondamentale.

M. le président Patrick Ollier. Je suis tout à fait d'accord : il faut inciter le Gouvernement à publier tous les décrets prévus par la loi, faute de quoi le travail que nous faisons n'aura aucune utilité. Ce rapport de synthèse doit être publié rapidement. Quant à la publication du rapport, que souhaitez-vous Messieurs les rapporteurs ?

M. Gérard Hamel, rapporteur. Je suis plutôt partisan d'en autoriser la publication immédiate, quitte à la compléter par un deuxième rapport.

M. le président Patrick Ollier. Je constate que personne ne s'oppose à la *publication de ce rapport* : il en est ainsi décidé. Je vous remercie.

◇

◇ ◇

LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

– **Délégué interministériel au développement de l’offre de logement
(DIDOL)**

M. Jean-Pierre BEYSSON

– **Fédération nationale de l’immobilier (Fnaim)**

M. René PALLINCOURT, président

– **Fédération des promoteurs constructeurs (FPC)**

M. Jean-François GABILLA, président

– **PERL (Pierre, Épargne, Retraite, Logement)**

M. Alain LAURIER, président-directeur général

– **Visite de deux opérations de « conventionnement ANAH » avec et
sans travaux à Orléans.**