



N° 1402

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI **de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion** (n° 1207),

PAR M. François Scellier
Député.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU LOGEMENT	11
I.– MALGRÉ UNE POLITIQUE VOLONTARISTE MENÉE DEPUIS 2002, LE LOGEMENT CONNAÎT AUJOURD’HUI UNE CRISE PRONONCÉE	11
A.– UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN FRANCE	11
1.– Une impulsion donnée à la construction de logements locatifs sociaux	11
2.– Le développement du parc locatif privé	12
3.– L’accession sociale à la propriété : une priorité des pouvoirs publics	13
4.– La reconnaissance du droit au logement opposable et le développement du parc d’hébergement d’urgence : un chantier prioritaire	14
5.– Le programme national de rénovation urbaine	14
B.– UNE CONJONCTURE PRÉOCCUPANTE	15
II.– LA POLITIQUE DU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT	16
A.– UN PLAN DE RELANCE AMBITIEUX	16
1.– Soutenir la construction de logements	16
2.– Favoriser l’accession à la propriété et la rénovation des résidences principales	17
3.– Favoriser la réhabilitation du parc locatif privé	17
4.– Des crédits en faveur des structures d’hébergement et d’accueil spécialisées	17

B.– LE PROJET DE LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT : AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	18
1.– Mobiliser les acteurs de la politique du logement	18
2.– Développer l'offre de logements	19
3.– Favoriser la mobilité dans le parc de logement	19
4.– Lutter contre l'exclusion en développant l'hébergement et l'accès au logement	20
DEUXIÈME PARTIE : TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
I.– DISCUSSION GÉNÉRALE	21
II.– EXAMEN DES ARTICLES	24
CHAPITRE I ^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES À LA MOBILISATION DES ACTEURS	24
<i>Article 3 : (Articles L. 313-1, L. 313-2 [nouveau], L. 313-3 [nouveau], L. 313-7, L. 313-11, L. 313-12, L. 313-13, L. 313-14, L. 313-15 et L. 313-16, L. 313-19, L. 313-20, L. 313-22, L. 313-23, L. 313-33, L. 313-34 [nouveau] et L. 313-35 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Réforme de la gouvernance du 1 % logement</i>	24
<i>Après l'article 3 : (Article L. 135 B du livre des procédures fiscales) Transmission d'informations fiscales à l'ANAH</i>	52
CHAPITRE II : PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS	53
<i>Article 7 : Définition des objectifs du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés</i>	53
<i>Article 8 : (Articles L. 321-1-2, L. 321-1-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation, L. 321-1, L. 325-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme) Mise en œuvre et gouvernance du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés</i>	62
CHAPITRE III : MESURES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE NOUVELLE DE LOGEMENTS	66
<i>Article 14 : Possibilité pour l'Agence nationale de rénovation urbaine de financer la construction, l'acquisition et la rénovation de structures d'hébergement</i>	66
<i>Article 15 : (Article 31 du code général des impôts) Recentrage des dispositifs d'investissement locatif sur les zones tendues</i>	67
<i>Après l'article 15 : (Article 31 du code général des impôts) Réforme du dispositif « Borloo ancien »</i>	74
<i>Après l'article 15 : Bilan du dispositif « Robien »</i>	75

<i>Article 16 : (Articles 278 sexies et 284 du code général des impôts) Extension de la TVA à taux réduit aux logements collectifs en accession sociale éligibles au pass foncier et plafonnement du prix de vente de certains logements en accession sociale à la propriété</i>	<i>76</i>
<i>Après l'article 16 : (Article 278 sexies du code général des impôts) Réforme du dispositif de taux de TVA réduit pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les zones de rénovation urbaine</i>	<i>81</i>
<i>Après l'article 16 : (Article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation) Cautionnement des acquéreurs des logements sociaux mis en vente par les organismes HLM</i>	<i>84</i>
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	87

INTRODUCTION

La conjoncture économique actuelle donne une acuité particulière à la crise profonde du logement que connaît la France depuis plusieurs années.

En effet, la construction de logements a été insuffisante depuis un quart de siècle pour faire face aux besoins croissants de la population. En 2005, le déficit en construction était déjà estimé à 900 000 logements par l'INSEE.

Les manifestations de cette crise sont connues : hausse du taux d'effort des ménages en raison de l'augmentation importante des loyers, baisse du nombre de primo-accédants dans le nombre total des accédants, attente parfois longue pour l'accès aux logements sociaux, baisse du taux de rotation entre le parc public et le parc privé et situation très dégradée de certains habitats collectifs.

La politique volontariste menée par le Gouvernement, depuis 2002, a permis une reprise forte de la construction comme en témoignent les chiffres importants de **420 000 mises en chantiers en 2006 et 426 000 mises en chantier en 2007**. Cependant, les retards accumulés par le passé sont tels que ces constructions nouvelles n'ont permis de réduire que partiellement le décalage entre l'offre et la demande de logements.

Dans ce contexte, les chiffres récents sur la forte baisse de la construction et de la commercialisation de logements neufs en 2008 sont préoccupants. La Fédération des promoteurs-constructeurs évalue, en effet, que les ventes de logements neufs ont connu une baisse de 40 % entre 2007 et 2008 et pourraient connaître une nouvelle diminution de 15 à 20 % en 2009. Ainsi, **seuls 300 000 à 320 000 logements seraient mis en chantier en 2009, soit 100 000 de moins qu'en 2006**.

Face à cette crise, le Gouvernement propose une politique ambitieuse mobilisant l'ensemble des acteurs pour financer les priorités de la politique du logement : la construction de logements locatifs sociaux, le développement du parc locatif privé, le développement du parc d'hébergement d'urgence, la lutte contre l'insalubrité et la promotion de l'accession sociale à la propriété.

Dans le cadre du Plan de relance, le projet de loi de finances rectificative pour 2009⁽¹⁾, prévoit l'ouverture supplémentaire de **1,16 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 760 millions d'euros de crédits de paiement**⁽²⁾ en faveur du logement. Ces crédits compléteront les **7,6 milliards d'euros** ouverts sur la mission *Ville et logement* en 2009 et les **12,05 milliards d'euros** de dépenses fiscales estimées.

(1) Actuellement en discussion au Sénat.

(2) 148 millions d'euros de crédits de paiement complémentaires seront mobilisés en 2010.

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion poursuit cinq priorités :

– **mobiliser les acteurs de la politique du logement**, en facilitant la mutualisation des moyens financiers des organismes HLM et en réformant la gestion et la gouvernance du 1 % logement afin de réorienter ses ressources sur les priorités de la politique du logement ;

– **favoriser le traitement des quartiers dégradés de certains centres-villes** par la mise en œuvre d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ;

– **développer l'offre de logement** par différentes mesures notamment dans le domaine de l'urbanisme et par le développement du pass foncier grâce à un régime fiscal favorable. Il est aussi proposé de concentrer la construction de logements locatifs privés dans les zones où le marché immobilier est le plus tendu en excluant l'application des dispositifs d'aide à l'investissement locatif de la zone C du zonage « Robien » ;

– **favoriser la mobilité dans le parc de logement** notamment dans le parc locatif social en supprimant le droit au maintien dans les lieux pour les locataires dont les revenus dépassent plus de deux fois les plafonds de ressources d'accès au parc HLM et en baissant de 10 % les plafonds de ressources pour l'accès à ce même parc ;

– **lutter contre l'exclusion en développant l'hébergement et l'accès au logement**, notamment en incitant financièrement les communes à augmenter leurs capacités d'hébergement pour atteindre l'objectif d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants ou en autorisant les organismes HLM à prendre en gestion des logements du parc privé conventionnés avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour les louer aux publics dont le droit au logement a été reconnu et qui sont prioritaires pour obtenir un logement.

Votre Rapporteur pour avis est persuadé que les pouvoirs publics doivent donner des signaux forts en faveur du logement, particulièrement en ce qui concerne la construction de logements neufs.

C'est pourquoi sur son initiative, a été adopté l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008⁽¹⁾, qui met en place un nouveau dispositif de réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif.

Par ailleurs, il proposera, par amendement au présent projet de loi, d'améliorer le dispositif « Borloo ancien » en augmentant le taux de réduction d'impôt consenti aux bailleurs louant leur logement à un loyer très modéré.

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Votre Rapporteur pour avis juge ce projet de loi particulièrement nécessaire et utile : il permettra, en accompagnant le Plan de relance et les différentes mesures adoptées dans les lois de finances, de donner des moyens financiers sans précédent à la politique du logement, tout en améliorant sa gouvernance et sa gestion.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU LOGEMENT

I.- MALGRÉ UNE POLITIQUE VOLONTARISTE MENÉE DEPUIS 2002, LE LOGEMENT CONNAÎT AUJOURD'HUI UNE CRISE PRONONCÉE

L'augmentation du parc de logements constitue aujourd'hui un enjeu majeur compte tenu de l'augmentation importante de la demande de logements notamment dans les zones de concentration urbaine. **Le Gouvernement a donc mis en place une politique ambitieuse et globale : depuis 2002, l'ensemble des dispositifs de la politique du logement a été réformé afin de favoriser la construction, développer l'offre de logements locatifs publics et privés et relancer l'accession à la propriété.**

A.- UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN FRANCE

1.- Une impulsion donnée à la construction de logements locatifs sociaux

Le Plan de cohésion sociale a donné une véritable impulsion à la construction de logements sociaux en prévoyant le financement de **500 000 logements** de 2005 à 2009, soit 100 000 logements par an. Cet objectif ambitieux a été augmenté par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable⁽¹⁾ qui prévoit le financement de 117 000 logements en 2007, et 142 000 en 2008 et en 2009 afin d'atteindre un objectif de **591 000 logements financés**. Un premier bilan peut être aujourd'hui dressé : compte tenu des crédits mobilisés dans la loi de finances pour 2009⁽²⁾, **518 577 logements locatifs sociaux devraient avoir été financés à la fin de cette année.**

Comme le montre le tableau suivant, **le Plan de cohésion sociale a donc permis un véritable rattrapage dans la construction de logements sociaux, le nombre de logements financés ayant augmenté de 92 % entre 2002 et 2007.**

(1) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

(2) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE : LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS

	2005 (réel)	2006 (réel)	2007 (réel)	2008 program mation	2009 (PLF)
PLUS neuf	35 504	40 455	38 855	80 000	58 000
PLUS dans ancien	8 721	9 900	6 914		
Total PLUS	44 225	50 355	45 764	80 000	58 000
PLA-Insertion	7 538	7 672	13 014	20 000	20 000
Total logements avec subvention État	51 763	58 027	58 778	–	
PLS	23 708	37 593	32 893	–	32 000
Total offre nouvelle	75 471	95 620	99 043	113 000	120 000

Source : ministère du Logement.

2.– Le développement du parc locatif privé

Plusieurs réformes ont été menées pour développer le parc locatif privé :

– La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 ⁽¹⁾ a mis en place un nouveau dispositif « Robien » qui a permis de relancer la construction de logements locatifs. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ⁽²⁾ a recentré ce dispositif et mis en place le dispositif « Borloo » pour permettre le développement d'un parc de logements locatifs privés intermédiaires. **Entre 50 000 et 70 000 logements locatifs ont été construits chaque année grâce à ces dispositifs entre 2003 et 2007 ;**

– la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ⁽³⁾ a prévu un renforcement important des moyens de l'Agence nationale de l'habitat, de sorte qu'elle puisse, en plus de son programme existant, financer 200 000 logements à loyers maîtrisés et remettre sur le marché 100 000 logements vacants entre 2005 et 2009. La loi du 13 juillet 2006 précitée a élargi ses compétences afin de lui permettre de développer un parc conventionné dans l'ancien. Ainsi, en 2007, l'ANAH a permis la production de **33 665 logements à loyers maîtrisés**, la remise sur le marché de **10 553 logements vacants**, la rénovation de **7 176 logements indignes et 22 660 copropriétés dégradées** et elle a apporté une aide financière à **33 414 propriétaires impécunieux ;**

– s'agissant de l'amélioration du parc privé, **un dispositif de lutte contre l'insalubrité a été mis en place** par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

(1) Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

(2) Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

(3) Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

3.– L’accession sociale à la propriété : une priorité des pouvoirs publics

La hausse rapide des prix de l’immobilier ces dernières années constitue un frein important à l’accession à la propriété, notamment pour les primo-accédants. L’Agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL)⁽¹⁾ évalue ainsi « *que le coût de l’accession équivalait en 1996 à environ 3,5 années de revenu d’un ménage au 7^{ème} décile* » et qu’il « *en représente approximativement 6,5 années en 2006* ». Ainsi, la part des primo-accédants dans le nombre total d’accédants à la propriété est passée de 73 % en 1996 à 62 % en 2005.

C’est pourquoi une politique volontariste pour promouvoir et accompagner l’accession à la propriété est nécessaire : elle constitue aujourd’hui l’une des priorités du Gouvernement. Plusieurs mesures fortes ont été mises en place :

– **le prêt à taux zéro a été réformé par la loi de finances pour 2005** qui l’a transformé en dispositif fiscal, l’a étendu à l’ancien et en a amélioré les barèmes. La loi du 13 juillet 2006 et la loi de finances rectificative pour 2006⁽²⁾ ont renforcé ce dispositif pour les ménages accédants à la propriété dans les zones où le marché immobilier est le plus tendu⁽³⁾. Ces différentes réformes ont permis au prêt à taux zéro de rencontrer un succès croissant : **245 000 prêts ont été émis en 2007 contre 80 000 en 2004** ;

– **le crédit d’impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts contractés pour l’acquisition ou la construction d’un logement** constituant la résidence principale du contribuable a été mis en place par l’article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l’emploi et du pouvoir d’achat⁽⁴⁾. Ce crédit d’impôt est égal à 20 % du montant des intérêts⁽⁵⁾ acquittés au cours des cinq premières annuités du prêt, dans la limite d’un plafond d’intérêt annuel. Il a été porté à 40 % pour la première annuité de remboursement par l’article 13 de la loi de finances pour 2008⁽⁶⁾. En régime de croisière, ce crédit d’impôt devrait bénéficier à **714 000 ménages pour un coût en année pleine de 3,7 milliards d’euros**.

– enfin **le pass foncier**, créé par une convention de 2006 entre l’État et l’UESL, permet aux accédants modestes de procéder à une acquisition dissociée du bâti et du foncier.

(1) « L’accession, à quel prix ? La baisse des taux alourdit l’effort global des ménages », Jean Bosvieux et Bernard Vorms, Agence nationale pour l’information sur le logement (avril 2007).

(2) Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(3) En vertu du décret n°2006-93 du 31 janvier 2006, ces nouveaux plafonds sont entrés en vigueur le 1^{er} février 2006.

(4) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l’emploi et du pouvoir d’achat.

(5) À l’exclusion des frais d’emprunt et des cotisations d’assurances contractées en vue de garantir le remboursement des prêts.

(6) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

4.– La reconnaissance du droit au logement opposable et le développement du parc d'hébergement d'urgence : un chantier prioritaire

La loi du 5 mars 2007 a reconnu le caractère opposable du droit au logement. Depuis le 31 décembre 2008, les demandeurs les plus prioritaires peuvent faire valoir leur droit à un logement stable.

Parallèlement, le Gouvernement a engagé une politique de renforcement et d'amélioration du parc d'hébergement d'urgence. Le programme d'actions renforcé pour les sans-abri (PARSA), engagé en janvier 2007, vise, en effet, à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement. À des objectifs quantitatifs de créations de places, s'ajoutent des objectifs qualitatifs comme l'extension des horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence et une action de soutien aux métiers du secteur. Pour compléter le dispositif d'hébergement et faciliter l'accès au logement, le PARSA prévoit la création de 9 000 places en maisons-relais.

Ainsi, les moyens financiers en faveur du parc d'hébergement d'urgence ont été considérablement renforcés : le budget de l'action *Action en faveur des plus vulnérables*, au sein du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Ville et logement*, qui regroupe l'ensemble des crédits consacré au logement, à l'accueil et à l'accompagnement des personnes défavorisées et sans domicile fixe, est passé de 788,8 millions d'euros en 2007, à 857 millions d'euros en 2008 et 906,2 millions d'euros en 2009.

5.– Le programme national de rénovation urbaine

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ⁽¹⁾ a défini un programme national de rénovation urbaine (PNRU) visant à restructurer les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Ainsi, pour la période 2004-2008, ce programme national de rénovation urbaine prévoyait, outre une offre nouvelle de 200 000 logements et la réhabilitation de 200 000 autres, la démolition de 200 000 logements.

La loi du 18 janvier 2005 et la loi du 13 juillet 2006 ont prolongé le programme national de rénovation urbaine jusqu'en 2013 et renforcé les objectifs en prévoyant une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux et la démolition de 250 000 logements. Enfin, la loi du 5 mars 2007 précitée a prévu que les crédits consacrés au PNRU s'élèveraient à **6 milliards d'euros entre 2004 et 2013**, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros.

(1) Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

B.- UNE CONJONCTURE PRÉOCCUPANTE

Votre Rapporteur pour avis constate que la conjoncture actuelle rend impératives des mesures fortes en faveur du secteur du logement et du bâtiment.

En effet, la crise actuelle concerne notamment **le secteur de la construction et de la vente de logements neufs**. Comme le montre une étude du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire⁽¹⁾, les ventes de logements neufs ont connu une baisse marquée en 2008. Au cours du troisième trimestre 2008, **un peu moins de 16 300 logements ont été vendus, soit 44 % de moins qu'au troisième trimestre 2007**. Du quatrième trimestre 2007 au troisième trimestre 2008, le nombre de ventes **s'élève à près de 93 000. Le recul est de 29,2 % par rapport aux quatre trimestres précédents**. Il faut désormais dix-huit mois pour vendre un logement, contre neuf mois il y a un an.

LA COMMERCIALISATION DE L'ENSEMBLE DES LOGEMENTS NEUFS (2006-2008)

	2006	2007	3 ^{ème} trimestre 2007	4 ^{ème} trimestre 2007	1 ^{er} trimestre 2008	2 ^{ème} trimestre 2008	3 ^{ème} trimestre 2008	Évolution 3 ^{ème} trim. 2007/ 3 ^{ème} trim. 2008
Mises en vente	149 496	147 830	34 460	35 680	28 816	27 622	21 341	- 38,1 %
Ventes	126 253	127 429	29 244	28 602	26 715	21 480	16 329	- 44 %

Source : SESP infos rapides, n° 464, novembre 2008.

La Fédération des promoteurs-constructeurs estime que les ventes de logements neufs, hors logements sociaux, ont connu une baisse de 40 % entre 2007 et 2008, en passant de 127 000 à 75 000 ventes. Elle estime, qu'en l'absence de mesures d'aides, seuls 60 000 à 65 000 logements neufs pourraient être vendus en 2009, soit une nouvelle baisse de 15 à 20 %. Dans ce contexte, la Fédération prévoit que **300 000 à 320 000 logements seront mis en chantier en 2009 contre environ 370.000 en 2008**.

La Fédération française du bâtiment estime, quant à elle, que les entreprises du bâtiment vont connaître **un repli de leur activité de 6 % en 2009 par rapport à 2008 et pourraient perdre 25 000 à 30 000 emplois**.

Par ailleurs, le retournement du marché de l'immobilier a été amplifié par la crise financière et le durcissement des conditions de crédit : la production de crédits immobiliers aux ménages a ainsi baissé de **21 % en 2008** par rapport à 2007 et le nombre de transactions dans l'ancien a baissé de **15 %**, passant de 700 000 en 2007 à 600 000 en 2008. Cette situation conduirait à une baisse des prix de l'immobilier de 3,1 % en 2008 et d'environ 10 % en 2009.

(1) « Commercialisation des logements neufs, résultats au troisième trimestre 2008 », SESP infos rapides, n° 464, novembre 2008.

Au regard de la conjoncture économique actuelle, votre Rapporteur pour avis considère que les mesures fortes du présent projet de loi en faveur d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande efficacité de la politique du logement, pourtant élaborées avant l'aggravation de la crise financière et économique, sont particulièrement opportunes.

Ce projet de loi et le Plan de relance, qui mobilisent des moyens budgétaires et fiscaux sans précédent, font de la politique du logement une priorité absolue du Gouvernement en 2009.

II.- LA POLITIQUE DU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT

A.- UN PLAN DE RELANCE AMBITIEUX

Afin de relancer la construction de logements neufs et de soutenir le secteur du bâtiment, le Plan de relance prévoit de mobiliser, en faveur du logement, **1,16 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 760 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009 et 148 millions d'euros de crédits de paiement complémentaires en 2010.**

Ces moyens importants permettront de financer 100 000 logements locatifs supplémentaires sur deux années, d'accélérer la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, de développer le prêt à taux zéro pour l'achat de logements neufs et les pass fonciers et de financer un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie et un soutien accru aux structures d'hébergement d'urgence.

1.- Soutenir la construction de logements

Le Plan de relance prévoit un programme ambitieux de financement de 100 000 logements sur la période 2009-2010.

30 000 logements sociaux supplémentaires, soit 15 000 logements « PLUS » et 15 000 logements « PLAI », seront financés durant ces deux années. Le projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit l'ouverture de 340,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 160 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009. Ces crédits devraient être encore augmentés d'environ 80 millions d'euros en 2010.

De plus, le Président de la République a annoncé, le 1^{er} octobre dernier, **un plan de rachat de 30 000 logements en VEFA** (voie de futur achèvement) compris dans des programmes de construction gelés par des promoteurs. L'objectif est le rachat de 20 000 logements par les organismes HLM et de 10 000 logements par la SNI, filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, l'État encouragera la construction de **30 000 logements locatifs privés intermédiaires**, notamment dans le cadre de « PLS » (prêts locatifs sociaux) privés.

2.– Favoriser l'accèsion à la propriété et la rénovation des résidences principales

Afin de favoriser la construction de résidences principales, le projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit **une aide exceptionnelle de l'État en faveur de 30 000 ménages qui bénéficieront d'un pass foncier** et l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2008 double le **plafond du prêt à taux zéro pour les ménages faisant l'acquisition d'un logement neuf ou en VEFA** (voie de futur achèvement) entre le 15 janvier et le 31 décembre 2009. Le coût de cette mesure est évalué à **600 millions d'euros**.

Enfin, la loi de finances pour 2009 a conditionné le bénéfice du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale au respect de normes thermiques. Elle a aussi majoré ce crédit d'impôt et le prêt à taux zéro pour les logements ayant une performance énergétique globale supérieure à celle imposée par la réglementation (**articles 100 et 103**).

3.– Favoriser la réhabilitation du parc locatif privé

Afin d'accélérer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, le projet de loi de finances rectificative pour 2009 propose l'ouverture de **349,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 200 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009** afin d'accélérer la mise en œuvre de ce programme en anticipant les travaux programmés pour les années suivantes pour un montant de 600 millions d'euros.

Le plan de relance a aussi pour objectif de favoriser la réhabilitation de l'habitat privé, permettant ainsi d'aider les ménages modestes à réduire leurs dépenses d'énergie tout en soutenant le secteur de l'artisanat. **Un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie est mis en place** en 2009 et 2010. Il sera doté de 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 133 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 et de 68 millions d'euros de crédits de paiement en 2010.

4.– Des crédits en faveur des structures d'hébergement et d'accueil spécialisées

Enfin, le Plan de relance prévoit l'ouverture de **217 millions d'euros en faveur des structures d'hébergement et d'accueil spécialisées**. Ces crédits permettront de financer le programme prévisionnel suivant :

LE FINANCEMENT DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT ET D'ACCUEIL SPÉCIALISÉES

	Nombre	Coût unitaire (en euros)	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)
Humanisation des structures d'hébergement	1 360	5 882	80	80
Veille sociale, renforcement des équipes mobiles	50	60 000	2,9	2,9
Création de places supplémentaires d'hébergement d'urgence	100	9 225	1,2	1,2
Création de places supplémentaires de stabilisation	100	10 350	1,4	1,4
Consolidation des places d'hébergement d'urgence créées en 2008	1 830	12 300	22,4	22,4
Création de places supplémentaires de CHRS en métropole	600	11 396	9,1	9,1
Création de places supplémentaires de CHRS outre-mer	200	12 724	3,4	3,4
Reprise des déficits antérieurs des CHRS	–	–	12,5	12,5
Accompagnement social des personnes vers un logement	307	28 500	12	12
Intermédiation locative	3 000	6 406	15	15
Dotation en capital à l'ADOMA	–	–	37	37
Aide alimentaire	–	–	20	20
Total	–	–	216,9	216,9

B.– LE PROJET DE LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT : AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1.– Mobiliser les acteurs de la politique du logement

Le présent projet de loi prévoit de réformer la gouvernance des organismes HLM et du 1 % logement afin de mieux orienter leurs actions vers les priorités de la politique du logement.

Il propose de remplacer la convention globale de patrimoine entre l'État et tout bailleur social par une convention d'utilité sociale, obligatoire à compter de 2010 (**article 1^{er}**). Celle-ci définirait les objectifs de chaque organisme, notamment en ce qui concerne la politique patrimoniale (constructions neuves, vente aux locataires ...), la politique des loyers et la qualité du service rendu aux locataires. Par ailleurs, la mutualisation entre les organismes HLM devrait être renforcée par la mise en place d'un prélèvement financier sur les organismes dont l'effort d'investissement est réduit alors qu'ils disposent de moyens financiers importants (**article 2**). Enfin, le projet de loi facilite l'achat en VEFA par les organismes HLM de logements des promoteurs privés (**article 4**).

Le projet de loi prévoit aussi de réformer la gouvernance du 1 % logement (**article 3**). La définition des catégories d'emplois des ressources de la collecte du 1 % logement relèverait désormais du législateur et du pouvoir réglementaire afin de réorienter ces ressources vers les priorités actuelles de la politique du logement,

notamment le Plan national de rénovation urbaine, la construction de logements sociaux et la rénovation du parc locatif privé.

– Favoriser la requalification des quartiers anciens dégradés

Par ailleurs, les **articles 7 et 8** du projet de loi proposent de mettre en œuvre un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

L'objectif de ce programme est d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants en initiant une politique d'éradication massive de l'habitat indigne, tout en favorisant la mixité sociale et en maintenant dans ces quartiers les populations les plus modestes. **Une centaine de quartiers bénéficieraient de ce programme, dont le budget est estimé à 2,5 milliards d'euros de 2009 à 2016.**

2.– Développer l'offre de logements

Le projet de loi prévoit aussi différentes mesures pour favoriser la construction de logements : la capacité opérationnelle du programme local de l'habitat (PLH) serait renforcée (**article 9**), le coefficient d'occupation des sols pourrait être majoré sous certaines conditions pour permettre l'agrandissement des logements existants ou la construction de logements sociaux (**article 10**) et le maire aurait la possibilité de délivrer un permis de construire en dérogeant au plan local d'urbanisme, si les travaux en cause sont nécessaires pour rendre un logement existant accessible aux personnes handicapées (**article 13**).

Par ailleurs, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) aurait la possibilité de financer des opérations portant sur des structures d'hébergement ou des logements de transits (**article 14**).

Afin de concentrer les constructions de logements locatifs privés sur les zones où le marché immobilier est le plus tendu, **l'article 17** exclut l'application des dispositifs d'aide à l'investissement locatif des zones les moins urbanisées, c'est-à-dire la zone C du zonage « Robien ».

Enfin, afin de favoriser l'accès sociale à la propriété, le projet de loi prévoit d'étendre le taux de TVA réduit aux pass fonciers octroyés pour des logements collectifs (**article 16**).

3.– Favoriser la mobilité dans le parc de logement

Afin de favoriser la mobilité dans le parc de logements, **l'article 18** propose de réserver la possibilité de demander un cautionnement aux bailleurs qui sont des personnes physiques et **l'article 19** prévoit de réduire le délai maximum pendant lequel le juge suspend son jugement d'expulsion (de trois ans à un an).

S'agissant du parc locatif social, le projet de loi prévoit différentes mesures visant à permettre une meilleure adéquation entre la situation du locataire et son logement : le droit au maintien dans les lieux serait supprimé pour les

locataires dont les revenus dépassent plus de deux fois les plafonds de ressources d'accès au parc HLM et la libération des logements en sous-occupation serait facilitée (**article 20**). Enfin, les plafonds de ressources pour l'accès au parc HLM seraient abaissés de 10 % (**article 21**).

4.— Lutter contre l'exclusion en développant l'hébergement et l'accès au logement

Enfin, le projet de loi prévoit plusieurs mesures destinées à développer le parc d'hébergement d'urgence : rationalisation des documents relatifs à l'accueil, à l'hébergement et à l'insertion des personnes défavorisées (**article 23**), incitation financière des communes à augmenter leurs capacités d'hébergement pour atteindre l'objectif d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants (**article 23**). Afin de favoriser la mise en place du droit au logement opposable, les organismes HLM pourraient prendre en gestion des logements du parc privé conventionnés avec l'ANAH pour les louer aux publics prioritaires au regard du droit au logement opposable (**article 26**) et le relogement de ces derniers serait géré au niveau interdépartemental en Ile-de-France (**article 24**).

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 21 janvier 2009, votre Commission a examiné pour avis le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 1207).

M. Yves Censi, Président. Nous sommes saisis pour avis des articles 3, 7, 8, 14, 15 et 16 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui a été adopté en première lecture par le Sénat le 21 octobre. Depuis cette date, des dispositions relatives au logement ont été introduites dans les lois de finances rectificative pour 2008 et initiale pour 2009, dont un nouveau dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif, que notre rapporteur pour avis, qui en est l'initiateur, évoquera certainement dans son rapport.

M. François Scellier, rapporteur pour avis. Voici donc un nouveau projet de loi relatif au logement, comme nous en examinons régulièrement depuis plusieurs années maintenant. Il s'agit pour le Gouvernement non seulement de réduire le déséquilibre qui perdure entre l'offre et la demande de logements, mais aussi de limiter les effets de la crise actuelle sur ce secteur essentiel, ainsi que sur celui de la construction. La vente de logements neufs a connu une baisse importante en 2008, et 2009 ne se présente pas sous les meilleurs auspices. Une politique active et ambitieuse est donc indispensable. Les priorités du Gouvernement sont la construction de logements locatifs sociaux, le développement d'un parc locatif privé et d'un parc d'hébergement d'urgence, la lutte contre l'insalubrité et la promotion de l'accession sociale à la propriété. Le plan de relance a déjà dégagé des crédits supplémentaires pour 2009 – 1,16 milliard en autorisations d'engagement et 760 millions en crédits de paiement – qui contribueront notamment à financer 100 000 logements supplémentaires.

Le projet de loi de mobilisation pour le logement poursuit cinq priorités. La première est de mobiliser les acteurs de la politique du logement. Pour cela, il est proposé de mutualiser les moyens financiers des organismes HLM et de réformer la gestion du 1 % logement, en réorientant notamment ses ressources sur les priorités poursuivies. Je proposerai plusieurs amendements visant à faciliter le dialogue entre l'État et les partenaires sociaux sur l'emploi de ces fonds.

La seconde priorité concerne le traitement des quartiers dégradés de centre-ville. Une centaine bénéficieront du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, pour un budget de 2,5 milliards sur sept ans.

La troisième priorité vise à augmenter l'offre de logements. C'est l'objet de mesures telles que le développement du pass foncier. Afin de concentrer la construction là où le marché immobilier est le plus tendu, il est aussi envisagé

d'exclure la zone C du dispositif « Robien » des aides fiscales, ce qui suscite de nombreuses réactions – la ministre a d'ailleurs admis que le zonage devait être le plus précis possible. Par ailleurs, l'Agence nationale de rénovation urbaine pourra financer des opérations concernant des structures d'hébergement ou des logements de transit.

La quatrième priorité est d'accroître la mobilité dans le parc de logement. Il s'agit de parer à certaines situations anormales et de supprimer le droit au maintien dans ce parc des locataires aux revenus les plus élevés. Il sera proposé de baisser de 10 % de plafond de ressources pour accéder au parc HLM. Pour ma part, je pense qu'il faudra bien un jour se rapprocher du droit commun en matière de logement afin d'éviter les maintiens excessifs.

La dernière priorité est enfin de combattre l'exclusion. Il s'agit de développer l'hébergement et l'accès au logement, notamment en incitant financièrement les communes à augmenter leurs capacités. L'objectif est d'une place d'hébergement pour 2 000 habitants, mais j'insiste sur le fait qu'un tel ratio n'est pertinent que si les places sont créées là où il en est besoin. Dans les faits, je pense qu'il faudra atteindre 20 % de places en plus que les besoins mathématiques.

Dans la conjoncture actuelle, les pouvoirs publics doivent donner des signaux forts en faveur du logement. La réforme du dispositif « Robien » en fait partie. Cela fait débat, mais je continue à penser que si le système de l'amortissement est familier aux entreprises, les particuliers ne sont sensibles qu'aux réductions d'impôt. Il faut continuer à développer le parc locatif privé, en tenant compte des observations de la mission d'information sur l'efficacité des investissements locatifs que Jean-Yves Le Bouillonnet et moi avons conduite. Ainsi, seulement 8 694 conventions « Borloo ancien » ont été signées en 2007, en majorité pour des logements intermédiaires et dans les zones les moins tendues. Par ailleurs, les propriétaires rencontrent des difficultés pour revenir au loyer du marché une fois les neuf ans écoulés, et l'incitation financière du dispositif n'est pas suffisante. Je proposerai donc d'améliorer la durée de ce dispositif fiscal, de renforcer la réduction d'impôt et d'en créer une nouvelle pour les propriétaires louant à des organismes qui eux-mêmes sous-louent à des personnes défavorisées – car c'est ainsi que ces personnes pourront trouver à se loger. Pour éviter les effets d'aubaine, il faudrait aussi taxer davantage, même si c'est techniquement difficile, les plus-values réalisées à l'occasion des programmes de rénovation urbaine – qui permettent par exemple la revalorisation de quartiers anciens dégradés, souvent situés en centre-ville. Le taux d'imposition pourrait être porté de 16 à 33 %, en conservant bien sûr le mécanisme de dégressivité selon la durée de détention du logement.

Ce projet de loi paraît donc absolument nécessaire dans le contexte actuel. Il permettra, cumulé avec le plan de relance, de consacrer des moyens financiers très importants à la politique du logement et d'améliorer sa gestion.

M. Jean-Louis Dumont. Je partage un certain nombre des observations du rapporteur pour avis, voire de ses propositions. Mais comme si souvent dans le domaine du logement, ce texte annoncé à son de trompe ne suscite en fait que désillusion, même si le Sénat l'a quelque peu amélioré.

Ainsi, et au moment où tous les acteurs réclament une territorialisation de la collecte du 1 % logement, avec bien sûr une péréquation nationale, ce texte en reste à un système qui a montré toutes ses limites. Pire, on semble depuis quelque temps avoir oublié les valeurs qui ont fondé le 1 % logement, qu'il s'agisse de sa gestion, de son utilisation, de la volonté de répondre aux vrais besoins des entreprises. Le projet de loi est très en deçà des ambitions affichées par les dirigeants du 1 % logement, y compris patronaux. Quant au problème de la gouvernance, on en est encore à gérer le logement locatif social comme dans les années 1950. Il serait temps de comprendre que pour construire, il faut du terrain – or il n'y a aucune mesure sur le foncier dans ce texte. Il serait temps de comprendre qu'il est possible, y compris en centre-ville, de réhabiliter des logements pour des coûts avantageux. Et il faudrait réaliser que les moyens financiers dégagés ces derniers temps devraient permettre aux donneurs d'ordres de soutenir beaucoup plus efficacement l'économie du bâtiment, du second œuvre et de l'artisanat que ce n'est le cas – et que le présent texte risque de ne pas être appliqué avant des mois...

Il n'y a rien non plus dans ce texte sur la coopération entre organismes HLM, la mise en commun de moyens, la rationalisation. Lorsque des organismes de statut différent veulent travailler ensemble, la MILOS, mission interministérielle d'inspection du logement social, et la chambre régionale des comptes s'en mêlent tout de suite... Pourtant, le domaine du logement permet souvent de dépasser les clivages politiques. Le Parlement doit jouer pleinement son rôle pour faire avancer les choses. Enfin, du point de vue financier, la situation est déplorable. La trésorerie de l'ANRU ne représente que ses dettes à l'endroit des organismes HLM ; tout l'argent du 1 % logement a été siphonné ; l'action en faveur du logement et de l'accession a été débudgétisée ; et le directeur général répand dans toute la presse qu'il a beaucoup d'argent mais qu'il n'arrive pas à effectuer les paiements selon les règles prévues ! Il y a pourtant d'autres méthodes de travail. Après avoir perdu tant de temps, les forces politiques auraient dû s'attacher à mieux répondre aux nécessités.

M. le rapporteur pour avis. Tout cela pourra être discuté en séance, mais il me semble que la commission des finances serait bien inspirée d'examiner de près la question de la gouvernance : c'est un manque de souplesse qui cause les problèmes actuels.

Puis votre Commission passe à l'examen des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES À LA MOBILISATION DES ACTEURS

Article 3 :

(Articles L. 313-1, L. 313-2 [nouveau], L. 313-3 [nouveau], L. 313-7, L. 313-11, L. 313-12, L. 313-13, L. 313-14, L. 313-15 et L. 313-16, L. 313-19, L. 313-20, L. 313-22, L. 313-23, L. 313-33, L. 313-34 [nouveau] et L. 313-35 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Réforme de la gouvernance du 1 % logement

Le présent article propose une réforme profonde du 1 % logement et de sa gouvernance en vue de réorienter l'utilisation de ses ressources vers les priorités de la politique du logement et de limiter les coûts de gestion.

I.- UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A.- LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION

En 1953, la démarche volontaire de certains employeurs en faveur du logement de leurs salariés a été généralisée sous la forme d'une contribution représentant 1 % de la masse salariale. Cette contribution, dont l'appellation juridique est la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), a conservé le nom de « 1 % logement », malgré la baisse de son taux à 0,45 % depuis 1991. Depuis 1996, l'utilisation des fonds collectés fait l'objet de conventions entre l'État et les partenaires sociaux.

– 95 % de la collecte est assurée par 14 chambres de commerce et d'industrie et 102 comités interprofessionnels du logement (CIL), qui sont des associations à but non lucratif et à statut réglementé, administrées par des conseils d'administration composés de représentants des organisations syndicales d'employeurs, de représentants des organisations syndicales de salariés et de représentants des entreprises. Ces collecteurs ont pour tête de réseau l'Union d'économie sociale du logement (UESL) ;

– 5 % de la collecte est assurée par les autres organismes collecteurs que sont les HLM et les SEM et la société immobilière des chemins de fer.

L'UESL, créée par la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 ⁽¹⁾, représente les intérêts de ses associés, en particulier auprès des pouvoirs publics. À ce titre, elle **conclut avec l'État les conventions permettant de définir les politiques nationales d'emplois des fonds issus de la PEEC**, émet des recommandations qui s'imposent à ses associés collecteurs et rend un avis préalable sur certaines opérations financières relatives aux collecteurs financiers.

Le contrôle des collecteurs et des opérations réalisées est assuré par **l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction** (ANPEEC). Elle assure également une mission d'études statistiques, de proposition en matière réglementaire sur la gestion du 1 % logement, de programmation de l'emploi des fonds de la PEEC consacrés aux emplois les plus sociaux ⁽²⁾ et de gestion d'un fonds de garantie des collecteurs.

B.– DES AIDES AUX MÉNAGES ET AU PARC LOCATIF SOCIAL

À la fin des années quatre-vingt-dix, les interrogations sur l'avenir du 1 % logement se sont multipliées : les prêts étaient moins attractifs du fait de la baisse des taux d'intérêts, les salariés étaient moins intéressés par l'attribution de logements qu'ils jugeaient souvent inadaptés à leurs besoins, et les interventions du 1 % logement apparaissaient insuffisamment orientées vers les publics en difficultés. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel pour 2006 ⁽³⁾, constate : *« les partenaires sociaux ont alors décidé d'assurer la survie du dispositif en le transformant pour lui redonner une « utilité sociale ». Ils ont dans ce but mis en place en 1998, avec le ministère du logement, un dispositif conventionnel qui a réorienté une large partie des fonds vers, d'une part, des programmes lancés par les pouvoirs publics et, d'autre part, de nouveaux produits ouverts à un vaste public. »*

Cette réorientation des emplois s'est traduite dans la convention quinquennale du 3 août 1998 conclue entre l'État et l'UESL, dans laquelle l'État s'est engagé à renoncer, à compter de 2002, aux prélèvements qu'il opérait périodiquement sur les fonds du 1 % logement. Celle-ci a aussi mis en place de nouvelles aides aux salariés rencontrant des difficultés particulières (personnes isolées, primo-accédants ayant connu des ruptures familiales), ou confrontés aux aléas de la vie professionnelle (mobilité professionnelle). La plupart de ces produits ont permis d'étendre une partie des aides offertes par la PEEC aux salariés des entreprises non assujetties, voire à des publics non salariés (étudiants boursiers, primo accédants au marché du travail, chômeurs). Ces produits sont dits « à droits ouverts » : l'aide est dissociée de la cotisation, le salarié en bénéficie

(1) Loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement.

(2) Elle est notamment en charge, depuis la convention du 14 mai 1997, de la mise en oeuvre du programme annuel d'emploi des fonds du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Elle apporte également des compléments de financement aux opérations spécifiques menées dans les DOM. Enfin, depuis 2001, elle assiste financièrement des organismes oeuvrant dans le domaine du logement d'insertion.

(3) Cour des comptes, rapport public annuel pour 2006 (février 2006).

sans passer par l'intermédiaire de son entreprise et son octroi n'est pas soumis à une condition de ressources.

En outre, depuis 2003, le 1 % logement apporte une contribution au programme national de rénovation urbaine. Ce financement est opéré par des contributions directes versées à cette agence, et indirectement par l'association Foncière logement (AFL).

1.– Les aides aux ménages

Les aides du 1 % concernent, en premier lieu, les populations connaissant des difficultés particulières. La convention du 20 décembre 2006 prévoit des aides en faveur des populations salariées ou en recherche d'emploi ayant des difficultés particulières et une contribution du 1 % logement au plan pour les foyers des travailleurs migrants ⁽¹⁾.

Le plan d'action renforcé en faveur des sans-abris (PARSA) prévoit la mise à disposition des préfets de 3 000 droits de réservation ⁽²⁾ pour les années 2007 à 2009 pour les salariés pauvres sortant de structures d'hébergement.

Par ailleurs, le 1 % logement développe de nombreux dispositifs destinés non seulement à aider les accédants à la propriété, mais aussi à favoriser la mobilité dans le secteur locatif. Ces dispositifs comprennent :

– **une sécurisation des accédants à la propriété** qui comporte deux volets : le premier, réservé aux accédants modestes ayant souscrit un prêt à l'accession sociale (PAS) n'a pas été reconduit au-delà de 2003. Le second, destiné aux salariés en cas de perte d'emploi, est toujours en vigueur (sécuri-pass) ;

– **un prêt destiné à l'amélioration du logement (pass-travaux)** : il s'agit d'un prêt d'un montant maximum de 8 000 euros (pouvant être porté à 9 600 euros sous condition de ressources) d'une durée maximale de 10 ans à un taux de 1,5 % ;

– **une aide à la mobilité en secteur locatif (loca-pass)** prenant deux formes : l'avance loca-pass permet de financer le dépôt de garantie sous la forme d'un prêt sans intérêt. Elle a été étendue aux non-salariés par la convention du 21 décembre 2007, à la suite de l'annonce de la diminution du dépôt de garantie de deux mois à un mois. La garantie loca-pass apporte aux salariés, aux jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d'emploi et aux étudiants boursiers

(1) Ce Plan a pour objectif de transformer le bâti des foyers des travailleurs migrants pour offrir à leurs résidents des conditions de logement autonome de qualité, notamment par la suppression des petites chambres, des chambres partagées et des dortoirs.

(2) Le 1 % logement contribuant au financement de la construction de logements locatifs sociaux, il bénéficie d'un droit de réservation, c'est-à-dire qu'un certain pourcentage de ces logements lui sont « réservés » et peuvent être attribués par le 1 % logement à ses salariés.

de l'État, une caution à hauteur de 18 mois de loyer et de charges locatives. Cette garantie a vocation à être remplacée par la garantie des risques locatifs.

– **l'aide mobili-pass** est une aide aux salariés en situation de mobilité professionnelle ;

– **l'accompagnement du prêt social de location-accession (PSLA)** prend la forme d'un financement bonifié en phase locative (prêt de 1 % sur 15 ans dont 4 ans de différé).

Le 1 % logement prend aussi part à des dispositifs mis en place par le Gouvernement pour favoriser l'accèsion sociale à la propriété et développer le parc locatif privé. Il finance ainsi une partie du nouveau dispositif de **pass foncier** ainsi que la **garantie universelle des risques locatifs (pass-GRL)** qui consiste en une extension du champ de couverture des assurances contre les impayés de loyer ⁽¹⁾.

Au total, les concours financiers des collecteurs associés de l'UESL aux personnes physiques sont estimés à **958,67 millions d'euros en 2007**.

CONCOURS FINANCIERS DES COLLECTEURS ASSOCIÉS DE L'UESL AUX PERSONNES PHYSIQUES

(en milliers d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prêts traditionnels aux personnes physiques	419	380	343	289	40 357	35 050	46 770	44 523	40 863	34 067
Prêts accession	415	376	339	286	39 540	34 769	46 352	44 151	40 438	33 738
<i>Dont neuf</i>	<i>177</i>	<i>179</i>	<i>166</i>	<i>137</i>	<i>19 202</i>	<i>12 276</i>	<i>20 414</i>	<i>21 584</i>	<i>20 678</i>	<i>16 733</i>
<i>Dont ancien</i>	<i>238</i>	<i>197</i>	<i>173</i>	<i>149</i>	<i>20 338</i>	<i>22 493</i>	<i>25 938</i>	<i>22 567</i>	<i>19 760</i>	<i>17 005</i>
Prêts travaux	4	4	4	3	817	281	418	372	425	329
Nouveaux emplois en faveur des personnes physiques	1 097	1 220	1 427	1 541	611 655	658 263	624 428	707 140	816 033	324 603
Prêts Pass-travaux	721	788	871	962	102 396	105 181	111 550	124 004	136 867	148 645
Aides Loca-Pass	307	348	404	470	485 148	521 666	476 815	542 686	629 044	726 881
Prêts intempéries	–	–	–	–	128	–	–	–	–	–
Prêts Sécuri-Pass	6	9	10	12	67	157	246	346	386	446
Aide Mobili-Pass	63	75	88	97	23 916	31 259	35 817	40 104	45 387	48 631
Prêts convention « 10 % »			55	nd					4 349	nd
Ensemble des aides aux personnes physiques	1 516	1 600	1 770	1 830	652 012	693 313	671 198	751 663	856 896	958 670

Source : ANPEEC

(1) Convention du 20 décembre 2006.

2.– Le financement des opérations locatives

Le 1 % logement a été amené, ces dernières années, à modifier le périmètre de ses interventions et à s'impliquer dans la mise en œuvre du Programme de rénovation urbaine et du Plan de cohésion sociale.

Ainsi, la convention du 10 septembre 2003 a renforcé son implication dans la politique de renouvellement urbain en prévoyant sa participation au financement des actions de l'Agence nationale de rénovation urbaine – ANRU. Par la convention du 22 mai 2006, les partenaires sociaux se sont engagés sur la période 2004-2015 à consacrer au moins **5 milliards d'euros** à la rénovation urbaine. Cet engagement a été porté à **6 milliards d'euros** par la convention signée le 4 juillet 2007. Le versement de subventions à l'ANRU s'exerce selon l'échéancier suivant :

ÉCHÉANCIER DES SUBVENTIONS DU 1 % LOGEMENT À L'ANRU

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prévisions versements annuels	200	200	240	390	445	455	445	445	445	505	500	450	450	450	350
Versements cumulés maximum	200	400	640	1 030	1 475	1 930	2 385	2 840	3 295	3 800	4 300	4 750	5 200	5 650	6 000

Source : ministère du Logement et de la ville

Par ailleurs, une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre 2004, accompagne le Plan de cohésion sociale et prévoit une augmentation substantielle du financement du 1 % logement. Une enveloppe annuelle de **210 millions d'euros de subventions** ⁽¹⁾, appelée « 1 % relance » sera ainsi distribuée, pendant la durée du Plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux. **Ce montant a été porté à 225 millions d'euros de subventions pour 2006 et 2007 par la convention du 22 mai 2006.**

Enfin, le 1 % logement participe à la production de logements financés à l'aide de prêts locatifs sociaux – PLS – par l'intermédiaire de l'association Foncière logement.

(1) Le concours du 1 % logement, fixé initialement à 152 millions d'euros par an sur la période 2001-2006 par les conventions entre l'État et l'UESL du 7 mars 2001 et du 11 octobre 2001, a été porté à 180 millions d'euros, à partir de 2004. A compter du 1^{er} janvier 2005, le concours privilégié et l'ensemble des aides, sous forme de prêts, sont remplacés par une subvention dont le montant est fixé par la convention du 27 octobre 2004 et s'élève à 210 millions d'euros.

CONCOURS FINANCIERS DES COLLECTEURS ASSOCIÉS DE L'UESL AUX PERSONNES MORALES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Financements directs aux personnes morales	558	548	648	764	782	660	659	596
Prêts	476	548	614	689	726	555	469	400
Subventions	18	481	16	21	26	54	141	172
Souscription de titres	55	54	18	54	30	51	49	25

Source : ANPEEC

Au total, la contribution du 1 % logement à la politique du logement est estimée à 3,77 milliards d'euros en 2008. Le tableau suivant retrace l'évolution de ces fonds depuis 1998.

CONTRIBUTIONS DU 1 % LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	2008 ⁽¹⁾
1,70	1,51	1,6	2,11	2,58	2,60	3,02	3,04	3,44	3,44	3,77

(1) Estimations.

Source : ministère du Logement et de la ville

C.- LES LIMITES DU SYSTÈME ACTUEL

Ces dernières années ont vu une remise en cause du fonctionnement du 1 % logement. Les critiques ont concerné à la fois sa gestion et sa gouvernance mais aussi l'efficacité sociale des aides.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel pour 2006 ⁽¹⁾, souligne les limites du dispositif du 1 % logement. Elle constate que la réforme opérée en 1998 n'a pas suffisamment clarifié les priorités du 1 % logement et que ses interventions revêtent des logiques concurrentes (logement des salariés des entreprises cotisantes, aides à « droits ouverts », aides aux publics rencontrant des difficultés...) ce qui « *ne favorise pas une répartition raisonnée des ressources de la PEEC* ».

La mise en place de nouvelles aides ne s'est pas accompagnée de dispositif d'évaluation, et celles-ci, comme le note la Cour, ont pu faire l'objet de critiques, notamment sur « *leur insuffisante sélectivité sociale et le choix initial qui a été fait de ne pas subordonner leur octroi à une condition de ressources et de ne pas réserver les aides à certains publics* ».

(1) Cour des comptes, rapport public annuel pour 2006 (février 2006).

De même, la Cour considère que la gouvernance du 1 % logement doit être clarifiée. Elle souligne, en effet, « *l'effacement de l'État* » qui s'est dépouillé de son rôle de définition des politiques, de pilotage, de surveillance et d'évaluation alors que parallèlement les pouvoirs des collecteurs se sont renforcés sans que l'État impose des contreparties en termes d'orientation et de contrôle. S'agissant des instances dirigeantes, « *la situation actuelle empêche la distinction nécessaire entre la structure chargée de définir et d'exprimer les vues du mouvement du « 1 % », de négocier avec l'État les conventions relatives à l'emploi de la PEEC et d'orienter les évolutions du dispositif, et l'établissement public chargé du contrôle des collecteurs* ». Enfin, la Cour constate que le pilotage du réseau est perfectible et que le nombre de collecteurs reste excessif, entraînant des coûts de structure et de gestion importants.

II.- LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET DE L'EMPLOI DES FONDS DU 1 % LOGEMENT

A.- RÉORIENTER LES FONDS DU 1 % LOGEMENT VERS LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1.- La participation des employeurs à l'effort de construction

Le 1^o et le 2^o du I du présent article concernent la participation des employeurs à l'effort de construction et proposent de redéfinir ses catégories d'emplois. L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation relatif aux règles applicables à la PEEC serait remplacé par trois articles L. 313-1, L. 313-2 et L. 313-3.

● Article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation

Le premier alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation reprendrait la rédaction existante en prévoyant que les employeurs occupant au moins 20 salariés doivent consacrer des sommes représentant 0,45 % au moins des rémunérations versées par eux en cours d'exercice au financement d'actions « *dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés* ». Le projet de loi introduit cette référence au financement dans le domaine du logement, la liste des actions financées figurant désormais à l'article L. 313-3 du même code. En outre, le Sénat a supprimé la référence faite dans le projet de loi initial au financement de « *la politique de la ville* ».

Sont exonérés de cette contribution l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs assujettis à la taxe sur les salaires. **Le cinquième alinéa** reprend l'actuel neuvième alinéa de l'article L. 313-1 et prévoit que les établissements publics industriels et commerciaux ainsi que les organismes à caractère industriel et commercial de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements sont soumis à cette obligation.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 313-1 sont nouveaux et prévoient explicitement que cette contribution « *prend la forme d'un versement à un organisme agréé par le ministre chargé du logement* » et qu'un employeur peut se libérer de cette obligation en investissant directement en faveur du logement de ses salariés. Dans les deux cas, il est prévu qu'un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'application de ces alinéas.

Le quatrième alinéa de l'article L.313-1, inséré par le Sénat, reprend une disposition de l'article L. 313-1 actuel, prévoyant que les employeurs qui, au moyen de leurs ressources propres, ont investi au cours d'un exercice une somme supérieure à celle demandée, peuvent reporter l'excédent sur les exercices postérieurs.

Enfin, le Sénat a prévu que le calcul des effectifs de l'entreprise serait effectué conformément aux dispositions de l'article L. 1111-2 du code du travail (**sixième alinéa de l'article L. 313-1**).

● **Article L. 313-2 du code de la construction et de l'habitation**

Le nouvel article L. 313-2 du code de la construction et de l'habitation reprend les dispositions actuelles des trois derniers alinéas de l'actuel article L. 313-1 du même code qui fixe les règles applicables aux employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent le seuil de vingt salariés, à compter duquel la contribution est due :

– afin de lisser cet effet de seuil et pour ne pas pénaliser les entreprises accroissant leurs effectifs, **le premier alinéa de l'article L. 313-2** prévoit que la PEEC n'est pas due pendant les trois premières années. Ensuite, la participation est progressive pendant les trois ans suivants (déduction de 75 % puis de 50 % puis de 25 % des sommes dues). Les employeurs ayant dépassé l'effectif avant le 1^{er} septembre 2005 et qui, en 2005, bénéficiaient d'une dispense ou d'une réduction du montant de leur participation, continuent d'en bénéficier dans les conditions antérieures.

– Les **deuxième et troisième alinéas** prévoient néanmoins que ce lissage n'est pas applicable lorsque l'accroissement de l'effectif résulte de la reprise ou de l'absorption d'une entreprise.

● **Article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation**

Le nouvel article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation devrait concerner les ressources de la PEEC et préciser que celles-ci sont composées des versements des employeurs, des retours des prêts antérieurement consentis avec les moyens de la PEEC et de l'affectation de tout ou partie du résultat des collecteurs agréés.

Ce nouvel article définit ensuite les catégories d'emplois de la PEEC :

a) les aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accèsion à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci (**troisième alinéa 3**) ;

b) le soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires (**quatrième alinéa**) ;

c) les interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social (**cinquième alinéa**) ;

d) la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (**sixième alinéa**) ;

e) la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'État (**huitième alinéa**) ;

f) et le versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance contre les impayés de loyer qui respectent un cahier des charges, fixé par décret en Conseil d'État. Il s'agit du dispositif de garantie des risques locatifs (**neuvième alinéa**).

Tirant les conséquences du projet de loi de finances pour 2009, qui prévoit que le 1 % financerait désormais l'ensemble des interventions de l'ANRU et de l'ANAH, **le Sénat ajouté à cette liste la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés et le soutien à l'amélioration du parc privé (alinéa 7).**

L'avant-dernier alinéa de cet article prévoit que ces interventions peuvent prendre la forme de prêts, de prises de participation, d'octrois de garantie ou de subventions à des personnes physiques ou morales, à des opérateurs de l'État ou à des associations agréées par l'État.

2.– La redéfinition des rôles de l'État et des partenaires sociaux

L'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction actuelle donne une large habilitation à l'État pour signer des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds de la PEEC avec les partenaires sociaux représentés par l'UESL. Une fois conclues, si elles impliquent des modifications du droit, les dispositions correspondantes sont traduites en termes législatifs, le Parlement ratifiant une partie du dispositif.

Ainsi, la loi n° 98-1164 du 18 décembre 1998 relative à l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction a repris les dispositifs créés par la convention du 3 août 1998 ; la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a créé l'association Foncière logement à la suite de la

convention du 11 octobre 2001 et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a repris les dispositifs de la convention du 24 octobre 2004.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel pour 2006 ⁽¹⁾, a constaté les limites de cette procédure. Elle souligne que *« l'extension du champ conventionnel n'a (...) pas contribué à la qualité des normes de droit : les conventions ne sont pas publiées, ne comportent pas de mécanismes d'abrogation, ne sont pas codifiées, et leur empilement a créé un volumineux corpus conventionnel nécessitant des circulaires complexes d'application. En l'absence d'actualisation des textes codifiés dans le code de la construction et de l'habitation, nombre de dispositions conventionnelles et de pratiques contredisent des textes législatifs et réglementaires toujours en vigueur. »*

Le 2^o du présent article modifie le 11^{ème} alinéa de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation et propose une nouvelle procédure pour déterminer les catégories d'emplois des fonds issus de la PEEC.

La nature des emplois et les règles générales d'utilisation des fonds de la PEEC devraient être fixées par un décret en Conseil d'État.

Par conséquent, les grandes catégories d'emplois des ressources du 1 % logement relèvent du domaine législatif, un décret en Conseil d'État fixe la nature des emplois correspondant à ces grandes catégories ainsi que leurs règles générales d'utilisation et un décret simple fixe les enveloppes minimales et maximales consacrées annuellement à chaque catégorie d'emploi.

Le projet de loi initial prévoyait que ce décret était pris **après avis des représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement**. Le Sénat a indiqué que ce décret sera pris *« après avis ou sur proposition »* des représentants précités. Par ailleurs, les enveloppes minimales et maximales qui sont consacrées à ces catégories d'emplois sont aussi fixées par décret.

Le Sénat a adopté des dispositions permettant de mettre en place une programmation pluriannuelle des interventions du 1 % logement et d'améliorer l'information du Parlement :

– **le onzième alinéa** propose que la répartition des ressources de la PEEC entre chacune des catégories d'emploi soit fixée **par un document de programmation établi pour une durée de trois ans** par les ministres chargés du logement et du budget après consultation de l'Union d'économie sociale du logement. Ce document de programmation ainsi que les prévisions de crédit correspondantes seraient transmis au Parlement lors du dépôt du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques ;

(1) Cour des comptes, rapport public annuel pour 2006 (février 2006).

– par ailleurs, le Parlement serait saisi des répartitions annuelles lors du dépôt du projet de loi de finances.

Votre Rapporteur pour avis se réjouit des mesures adoptées par le Sénat pour améliorer l'information du Parlement.

Afin de compléter ce dispositif, l'Assemblée nationale a récemment adopté, sur initiative de votre Rapporteur pour avis, un amendement au projet de loi de finances pour 2009 visant à ce que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, la contribution des employeurs, dans le cadre de leur participation à l'effort de construction, au financement du programme de national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat – ANAH –, en indiquant la répartition détaillée de ces crédits. Cette annexe générale serait déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, de l'article d'équilibre du projet de loi de finances de l'année.

Ce « jaune budgétaire » permettra au Parlement de connaître, au moment du vote du budget de la mission « *Ville et logement* » le montant de la contribution du 1 % logement aux actions de l'ANAH et du programme de rénovation urbaine, afin d'en tirer éventuellement les conséquences par un redéploiement des crédits au sein de la mission.

3.– Le financement par le 1 % logement de l'ANRU et de l'ANAH

Le projet de loi de finances pour 2009 complète ces dispositions en prévoyant que le budget de l'État ne prend plus en charge les interventions de l'ANRU et de l'ANAH, celles-ci devant être assumées, à compter de 2009, par le 1 % logement, conformément aux conclusions des négociations menées par l'UESL et l'État.

Selon les conclusions des discussions entre l'État et les partenaires sociaux, le 1 % logement devrait mobiliser :

– **1,5 milliard d'euros environ en faveur du logement locatif social et de la construction de nouveaux logements économiquement accessibles** sous des formes diverses, par exemple dans le cadre du plan de cohésion sociale. Les montants consacrés à l'association Foncière logement passeraient de 750 millions à 500 millions d'euros en contrepartie d'une plus grande souplesse dans ses plans de financement, qui seront étalés sur vingt-cinq ans au lieu de quinze ans ;

– **1,4 milliard d'euros en faveur du renouvellement urbain** sous ses diverses formes, dont 770 millions d'euros pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, 480 millions pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), 50 millions d'euros pour les quartiers anciens dégradés et 100 millions d'euros pour acquérir de l'habitat indigne qui sera réhabilité avec les moyens de l'ANAH ;

– 500 millions d’euros en faveur des prêts à l’accession et des prêts pour financer des pass foncier avec un objectif de 30 000 unités en deux ans. Les dispositifs loca-pass, mobili-pass et la garantie des risques locatifs seront maintenus.

En revanche, comme l’a souligné M. Jérôme Bédier, président de l’Union d’économie sociale pour le logement, lors de son audition par la commission des affaires économiques, le 19 novembre dernier, **le 1 % logement ne pourra poursuivre le dispositif de pass-travaux. Votre Rapporteur pour avis regrette l’extinction de ce dispositif, compte tenu de la priorité accordée à la rénovation du parc privé et de la nécessité de soutenir l’artisanat dans une conjoncture difficile. Il espère que la mise en place d’un éco-prêt à 1,9 % offrira une alternative attractive aux propriétaires modestes.**

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS ENTRE L'ÉTAT ET LE 1 % LOGEMENT

L'État et les partenaires sociaux se sont accordés sur les quatre objectifs suivants pour les trois prochaines années :

1.– Produire plus de logements économiquement accessibles, notamment pour les salariés des entreprises privées.

– Le 1 % logement accroîtra son effort en faveur du développement du parc des organismes de logement social en portant son aide globale de 225 millions d'euros à 300 millions d'euros par an ;

– il mobilisera une enveloppe minimum de 300 millions d'euros pour financer la réalisation de 10.000 logements locatifs supplémentaires par an pendant 3 ans. Dès 2008, une partie de ces moyens sera mobilisée pour acquérir 5 000 logements dans le cadre de la reprise de 30 000 logements en vente en l'état futur d'achèvement ;

– 100 millions d'euros au moins seront mobilisés pour le développement d'une offre locative sociale privée. 2 000 logements seront réalisés par des investisseurs privés qui bénéficieront d'une garantie de rachat par un bailleur social ;

– l'État accordera pour ces logements un contingent spécifique de 10 000 PLS (prêts locatifs sociaux) par an ce qui représente un accompagnement de l'État à hauteur de 1 050 millions d'euros.

2.– Faciliter l'accès ou le maintien dans leur logement des ménages présentant des caractéristiques socio-économiques qui risquent de les exclure.

– un dispositif de garantie mutualisée des risques locatifs (GRL), géré par les partenaires sociaux devrait être prochainement effectif ;

– Le 1 % logement mobilisera le quart de ses droits de réservation pour le logement des salariés de droit privé déclarés prioritaires par les commissions de médiation.

3.– Intensifier la lutte contre l'habitat indigne et le renouvellement urbain, y compris dans les quartiers anciens.

– Le 1 % logement acquerra dans les zones tendues entre 2 000 et 4 000 logements indignes sur trois ans. Ces logements pourront bénéficier d'aides de l'ANAH ;

– il portera sa participation au renouvellement urbain à hauteur de 770 millions d'euros par an et bénéficiera d'un contingent de réservations de 10 % des logements reconstruits ou réhabilités pris sur le contingent préfectoral ;

– il contribuera également au budget de l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros par an au titre de l'amélioration du parc privé ;

– il contribuera au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés à hauteur de 150 millions d'euros sur 3 ans.

4.– Amplifier le développement d'une accession populaire à la propriété sécurisée.

– le 1 % logement financera par emprunt sur les deux prochaines années 30 000 pass foncier qui bénéficieront d'une TVA à 5,5 % et d'un prêt à taux zéro ;

– il poursuivra son effort en prêt accession à hauteur de 300 millions d'euros par an.

Source : Union d'économie sociale du logement

Votre Rapporteur pour avis tient à souligner que la réorientation des fonds du 1 % logement ne doit pas aboutir, à moyen terme, à diminuer cette ressource. En effet, les ressources des collecteurs sont actuellement composées de la collecte (1,4 milliard d'euros en 2006), mais aussi des retours de prêts antérieurs (2,2 milliards d'euros pour les prêts long terme, 0,2 milliard d'euros pour les préfinancements) et, plus marginalement, des sommes incorporées à la PEEC à partir du résultat des collecteurs (0,1 milliard d'euros).

Il est donc primordial de garder un juste équilibre entre les subventions et les prêts, afin de garantir la pérennité de cette ressource essentielle de la politique du logement.

B.- RECENTRER L'ANPEEC SUR UNE MISSION DE CONTRÔLE

1.- Le statut et les missions de l'ANPEEC

• Article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation

Le 3^o du présent article réécrit l'article L.313-7 du code de construction et de l'habitation relatif aux missions de l'Agence pour la participation des employeurs à l'effort de construction. Il reprend la disposition actuelle prévoyant que l'ANPEEC est un établissement public industriel et commercial. En revanche, l'Agence cesserait d'élaborer directement les règles encadrant les conditions d'activité des collecteurs de la PEEC et verrait **son rôle recentré sur une mission de « d'études, d'évaluation et de contrôle » étendue à l'ensemble des acteurs du 1 % logement.**

Ainsi, l'Agence aurait un rôle :

a) de suivi statistique, comptable et financier de la participation des employeurs à l'effort de construction (**quatrième alinéa**) ;

b) de contrôle du respect des conditions d'agrément des organismes collecteurs et de suivi de leur performance en termes de gestion (**cinquième alinéa**) ;

c) de contrôle du respect de la réglementation et des obligations de toute nature incombant aux organismes collecteurs agréés, à l'UESL, aux organismes soumis au contrôle des organismes collecteurs agréés ou de l'UESL et aux organismes qui bénéficient, directement ou indirectement, de concours financiers des collecteurs ou de l'UESL (**sixième alinéa**) ;

d) de contrôle de l'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction (**onzième alinéa**) ;

e) d'évaluation de la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction aux catégories d'emploi visées à l'article L. 313-3 (**douzième alinéa**) ;

f) d'assistance à l'administration pour l'élaboration des règles applicables aux organismes collecteurs agréés (**treizième alinéa**).

Le projet de loi propose d'étendre le champ de contrôle de l'ANPEEC à l'ensemble des acteurs du 1 % logement, donc à l'UESL et aux filiales des collecteurs. En revanche, les organismes HLM en resteraient exclus (**sixième alinéa du III**).

Le III de l'article L. 313-7 reprend en revanche les missions actuelles de l'ANPEEC s'agissant de ses prérogatives pour assurer ses fonctions de contrôle (détermination de la liste et des délais de transmission des documents qui doivent lui être remis, possibilité de demander la communication de tout document comptable ...).

● **Article L. 313-9 du code de la construction et de l'habitation**

Le 4^o du présent article propose d'abroger l'**article L. 313-9 du code de la construction et de l'habitation** qui prévoit que l'ANPEEC établit le programme annuel d'emploi des fonds dits du 1/9^{ème} et qu'à cet effet elle recueille et distribue tout ou partie de ces fonds. Cette compétence serait dévolue à l'UESL. Parallèlement, le II du **16^o du présent article** prévoit de transférer au fonds d'interventions sociales de l'UESL l'ensemble des engagements pris par l'ANPEEC à cet égard.

2.– L'organisation et le financement de l'ANPEEC

● **Article L. 313-11 du code de la construction et de l'habitation**

Le 5^o du présent article réécrit l'**article L. 313-11 du code de la construction et de l'habitation** afin de modifier la composition du conseil d'administration de l'ANPEEC.

Celui-ci est actuellement composé de 20 membres, soit quatre collèges de cinq membres (représentants des employeurs, des organisations syndicales de salariés, des collecteurs et de l'État). Les ministres chargés respectivement du logement, des affaires sociales, de l'économie et du budget sont représentés dans le collège « État ».

Afin de distinguer les activités de gestion et d'utilisation des fonds et celles de contrôle des emplois, le projet de loi prévoit que le conseil d'administration ne comprendrait plus de représentants des organisations syndicales et patronales et des collecteurs : il serait donc uniquement composé **de cinq représentants de l'État et de trois personnalités désignées par le ministre chargé du logement en raison de leurs compétences en matière de logement**. L'article L. 313-11 prévoit que les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence sont déterminées par décret en Conseil d'État.

● **Article L. 313-11 du code de la construction et de l'habitation**

Le 6° du présent article n'apporte que des modifications rédactionnelles à l'**article L. 313-12 du code de la construction et de l'habitation**. Comme dans le droit actuel, l'ANPEEC devrait bénéficier, pour son fonctionnement, d'un prélèvement opéré chaque année, sur les sommes versées aux collecteurs ; le montant de ce prélèvement étant déterminé annuellement par le conseil d'administration de l'Agence nationale dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres intéressés.

3.– Les pouvoirs de sanctions de l'ANPEEC

Le 7° du présent article propose des rédactions d'ordre rédactionnel des articles L. 313-13 et L. 316 du code de la construction et de l'habitation. Par ailleurs, il porterait le plafond des sanctions pécuniaires que l'ANPEEC peut proposer au ministre de prononcer à l'encontre d'un collecteur **de 1,5 à 2 millions d'euros**.

Les 7°bis, 8 et 8 bis du présent article opèrent différentes coordinations dans le code de l'habitation et de la construction.

C.– L'UESL, RESPONSABLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES NATIONALES D'EMPLOI DES RESSOURCES ISSUES DE LA PEEC

1.– Les missions de l'UESL

● **Article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation**

Le 9° du présent article réécrit l'**article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation afin de redéfinir les missions de l'Union d'économie sociale du logement**. Sa mission première demeurera la représentation des intérêts communs des associés.

En revanche, conformément à l'économie retenue par le projet de loi, **l'UESL ne pourrait plus conclure avec l'État des conventions** « *définissant des politiques nationales d'emploi* » des fonds issus de la PEEC ou des conventions « *ayant pour objet de favoriser la coopération entre associés, de coordonner les tâches de collecte, d'harmoniser les modalités d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction, de contribuer, avec les associations départementales d'information sur le logement qui ont signé une convention avec l'État, à l'information sur le logement des salariés et d'améliorer la gestion des associés collecteurs* ».

Le projet de loi propose que l'UESL assure « la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi » des ressources issues de la PEEC. En outre, elle accomplirait les missions suivantes :

– mobiliser l'ensemble des associés collecteurs pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, notamment par l'utilisation d'une partie des droits de

réservation dont ils sont titulaires en contrepartie de financements accordés aux bailleurs sociaux ;

– veiller à la bonne application de la politique nationale de l’habitat et de rénovation urbaine dans les sociétés anonymes HLM dont les organismes collecteurs sont actionnaires de référence, permettre le regroupement des actions des SA HLM détenues par les associés collecteurs sans pouvoir organiser de concentration nationale, donner des consignes de vote sur les décisions prises en assemblée des actionnaires ou des administrateurs de ces mêmes sociétés lorsqu’elles portent sur des opérations liées à leur capital et assurer, dans les sociétés dont les organismes collecteurs sont actionnaires de référence, le respect des principes déontologiques qu’elle fixe ;

– et gérer un fonds d’interventions sociales qui aurait pour objet de mettre en œuvre les interventions des ressources de la PEEC en faveur d’opérations à caractère très social dans le domaine du logement.

Par ailleurs, l’UESL assurerait :

– la coopération entre associés ;

– la coordination des tâches de collecte ;

– l’harmonisation des modalités d’emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l’effort de construction ;

– l’information sur le logement des salariés avec les associations départementales d’information sur le logement qui ont signé une convention avec l’État,

– et l’amélioration de la gestion des associés collecteurs.

Enfin, le projet de loi maintient les compétences de l’UESL s’agissant de l’élaboration de recommandations s’imposant aux associés collecteurs et du pouvoir d’avis conforme préalable dont elle dispose aujourd’hui dans un certain nombre de domaines. Enfin, l’UESL continuerait d’assurer, dans les limites fixées par ses statuts, la gestion des intérêts communs de ses associés afin de contribuer au développement de leur activité.

Le dernier alinéa du 9° du présent article précise que l’UESL est administrée par un conseil de surveillance et un directoire.

2.– Les fonds gérés par l’UESL

● **Article L. 313-20 du code de la construction et de l’habitation**

Le 10° du présent article apporte quelques modifications à l’article **L. 313-20 du code de la construction et de l’habitation** relatif aux différents fonds gérés par l’UESL.

Pour l'exécution des conventions signées avec l'État, l'UESL dispose aujourd'hui d'un fonds d'intervention auquel les associés apportent une contribution dont le montant est fixé par le conseil d'administration de l'Union. Il s'agit d'un fonds de mutualisation qui contribue à la bonne adaptation des ressources des associés collecteurs aux besoins locaux compte tenu des politiques nationales et locales d'emploi de la PEEC. Le fonds d'intervention est décomposé en plusieurs sections (ANRU, Foncière logement, foyers de travailleurs migrants, 10 %...).

Un fonds de soutien permet d'assurer la sécurisation des accédants PAS (prêt d'accèsion à la propriété) pour les générations de prêts antérieures à 2003 et un fonds spécifique assure le financement du dispositif de garantie des risques locatifs. Tous ces fonds sont alimentés par appels de fonds auprès des associés collecteurs dont les montants sont définis par le conseil d'administration.

La nouvelle rédaction de l'article L. 313-20 apporte quelques modifications :

– le **fonds de soutien** deviendrait une simple section comptable du **fonds d'intervention**, lequel conserverait sa mission d'adaptation des ressources des associés collecteurs aux besoins locaux et à la bonne exécution d'emplois des ressources de la PEEC ;

– serait créé un **fonds d'interventions sociales** qui financerait des interventions à caractère très social dans le domaine du logement – notamment des actions en faveur des personnes défavorisées – et d'accompagnement social.

– le projet de loi maintient aussi les dispositions relatives au **fonds de garantie des risques locatifs**. Celui-ci assure le versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance sur les impayés de loyer. Le fonds peut également verser des garanties de loyers et de charges aux bailleurs des secteurs locatifs mentionnés à l'article 41 *ter* de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 qui ne souscrivent pas de contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés. Il est alimenté par une fraction des primes ou cotisations qui lui sont confiées par les organismes d'assurance proposant la souscription de contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés.

Le septième alinéa de l'article L. 313-20 maintient **la règle actuelle d'équilibre financier de chaque fonds**.

Le V de l'article L. 313-20 reprend les dispositions actuelles relatives aux contributions des associés collecteurs à chaque fonds et aux règles comptables.

Le VI prévoit que les règles de gestion et de fonctionnement du fonds d'interventions sociales et du fonds de garantie universelle des risques locatifs sont fixées par un décret en conseil d'État, pris après avis de l'Union.

3.– Le conseil de surveillance de l'UESL

• Article L. 313-21 du code de la construction et de l'habitation

Un amendement du Gouvernement, adopté par le Sénat, modifie, au **10° bis du présent article, l'article L. 313-21 du code de la construction et de l'habitation**. Il précise les fonctions respectives du conseil de surveillance et du directoire de l'UESL afin de dissocier la gestion de l'organisme de son contrôle :

– **le conseil de surveillance** déterminerait les orientations de l'activité de l'Union et veillerait à leur mise en œuvre. Il se saisirait de toute question intéressant la bonne marche de l'Union et réglerait par ses délibérations les affaires qui la concernent. Il arrêterait les recommandations et les avis de l'Union prévus par la loi ou la réglementation. Il autoriserait le recours à l'emprunt. Par ailleurs, le nombre de membres du conseil de surveillance serait limité à dix, cinq au plus pour les organisations patronales et cinq au plus pour les organisations syndicales. Il serait présidé par l'un des représentants désignés par les organisations d'employeurs associées et se réunirait au moins trois fois dans l'année ;

– **le directoire** serait chargé de la mise en œuvre des délibérations prises par le conseil de surveillance et rendrait compte de son activité à chaque réunion du conseil de surveillance.

Enfin, le comité des collecteurs serait supprimé dès lors que ces derniers ne sont plus partie prenante à l'organe délibérant de l'Union.

4.– Le budget de l'UESL

• Article L. 313-22 du code de la construction et de l'habitation

Le 11° du présent article réécrit **l'article L. 313-22 du code de la construction et de l'habitation** en supprimant le comité paritaire des emplois qui est l'organe « politique » de l'UESL. Ce comité regroupe actuellement les organisations d'employeurs et de salariés et permet à ces organisations de définir en commun les orientations du 1 % logement, notamment dans le cadre de la négociation de conventions avec l'État. La réforme du mode de fixation des emplois de la PEEC proposée par le présent projet de loi conduit à supprimer la procédure de convention et implique donc la suppression de cet organe.

L'article L. 313-22 prévoirait que le budget et le compte financier annuels de l'UESL sont adoptés par le conseil de surveillance. En outre, l'état d'avancement de l'exécution du budget serait présenté trois fois par an au conseil de surveillance, assorti de propositions de mesures correctrices en cas de décalage important par rapport aux prévisions budgétaires.

5.– Les pouvoirs des commissaires du Gouvernement

• Article L. 313-23 du code de la construction et de l'habitation

Le 12° du présent article modifie l'article L. 313-23 du code de la construction et de l'habitation afin de renforcer les prérogatives des commissaires du Gouvernement auprès l'UESL.

Deux commissaires du Gouvernement représentent actuellement l'État auprès de l'Union. Ils assistent aux séances du conseil d'administration et peuvent se faire communiquer tous documents. Ils peuvent conjointement demander que l'Union procède à une seconde délibération sur les avis conformes préalables à certaines opérations réalisées par les opérateurs et sur les décisions relatives aux contributions des collecteurs aux différents fonds de l'UESL. La confirmation de la décision prise par le conseil d'administration en première délibération ne peut être acquise qu'à la majorité des membres composant le conseil.

Le projet de loi prévoit de **porter le nombre de commissaires du Gouvernement à trois**. Chacun d'eux pourrait demander l'inscription d'un ou de plusieurs points à l'ordre du jour.

Par ailleurs, **ils pourraient, dans un délai de quinze jours suivant la prise de la délibération, opposer conjointement leur veto** aux délibérations non compatibles avec le respect de l'équilibre entre les emplois et les ressources des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction et aux délibérations non conformes à la réglementation.

D.– L'ASSOCIATION POUR L'ACCÈS AUX GARANTIES LOCATIVES ET L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT

1.– L'association pour l'accès aux garanties locatives

• Article L. 313-33 du code de la construction et de l'habitation

Le 16° du présent article vise à donner une base légale à l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), dont l'objet est d'organiser le dispositif de garantie des risques locatifs. Ses statuts seraient approuvés par décret. Les commissaires du Gouvernement auprès de cette association seraient les mêmes que ceux de l'UESL et disposeraient des mêmes pouvoirs.

2.– L'association Foncière logement

• Article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation

L'association Foncière logement a été constituée le 7 janvier 2002 par les partenaires sociaux en application des conventions entre l'État et l'UESL du 11 octobre et du 11 décembre 2001 et de l'article 116 de la loi de finances pour

2002. Son action est complémentaire de la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine.

Le 17° du présent article codifie l'article 116 de la loi de finances pour 2002 à **l'article L. 313-34 du code de construction et de l'habitation**, en précisant que l'association a pour objet de réaliser, d'une part, des programmes de logements contribuant à la mixité des villes et des quartiers, par la réalisation de logements locatifs libres dans les quartiers où sont réalisées des opérations de rénovation urbaine, et, d'autre part, par la réalisation de logements locatifs sociaux dans les agglomérations se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

Ses statuts seraient approuvés par décret. Les commissaires du Gouvernement auprès de cette association seraient ceux les mêmes que ceux de l'UESL et de l'APAGC et disposeraient des mêmes pouvoirs.

*
* *

Votre commission est saisie d'un amendement de suppression de M. Alain Cacheux.

M. Jean-Louis Dumont. Le 1 % logement ne répond plus à ses missions, il n'est plus contrôlé, ses fonds sont mal utilisés. Cet article n'y change rien. Autant le réécrire.

M. le rapporteur pour avis. Cet article permet de réorienter l'affectation des fonds du 1 % logement. On aurait peut-être pu faire plus, mais il faut en tout état de cause le conserver.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Elle est ensuite saisie d'un autre amendement de M. Alain Cacheux permettant aux employeurs de verser leur participation à un EPCI pour financer des opérations de relogement social.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Il faut en rester aux organismes collecteurs, qui sont soumis à contrôle.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Après avis défavorable du rapporteur pour avis, elle *rejette* également un autre amendement de M. Alain Cacheux visant à réaffirmer le principe du versement direct des entreprises aux organismes HLM.

Votre commission examine deux amendements de M. Alain Cacheux visant à ramener la dispense de paiement pour les entreprises qui atteignent

20 salariés de trois à deux ans et à poser le principe de la contractualisation entre l'État et l'UESL pour l'emploi des fonds du 1 % logement.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Il n'est pas opportun, dans le contexte actuel, d'augmenter les charges des PME. Quant au second amendement, il remet en cause l'article 3. D'autres amendements poursuivant le même objectif seront examinés plus tard.

Votre commission *rejette* ces deux amendements.

Puis elle est saisie d'un nouvel amendement de M. Alain Cacheux visant à mentionner les logements locatifs très sociaux comme catégorie d'emplois des fonds du 1 % logement.

M. Alain Cacheux. Cet amendement vise à améliorer les conditions de production des logements très sociaux, en les faisant bénéficier des fonds du 1 % logement.

M. le rapporteur pour avis. Ce n'est pas nécessaire puisque le projet de loi prévoit l'utilisation du 1 % logement pour le logement locatif, dont fait bien sûr partie le logement très social.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux prévoyant un dispositif de prêt aidé du 1 % logement pour la réalisation de logements locatifs très sociaux.

M. Alain Cacheux. Ce prêt serait adressé aux organismes agréés qui réalisent de tels logements, en particulier les unions d'économie sociale à gestion désintéressée. L'amendement supprime aussi la mention des logements locatifs intermédiaires, qui n'ont rien à voir dans cet alinéa.

M. le rapporteur pour avis. Le rôle du 1 % logement en matière de production de logements intermédiaires est essentiel.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Elle est saisie d'un nouvel amendement de M. Alain Cacheux pour garantir que l'outre-mer continuera à bénéficier des fonds du 1 % logement.

M. le rapporteur pour avis. L'outre-mer est naturellement inclus, sans qu'il soit besoin de le préciser.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Après avis défavorable du rapporteur pour avis, elle *rejette* ensuite un amendement de M. Alain Cacheux concernant de nouveau un dispositif de prêt aidé pour la réalisation de logements locatifs très sociaux.

Puis elle est saisie d'un amendement de M. Alain Cacheux visant à inclure les prêts aidés permettant le traitement de copropriétés en difficulté dans les catégories d'emplois du 1 % logement.

M. Alain Cacheux. La question mobilise le ministère, mais aussi la Caisse des dépôts et consignations, l'ANAH, l'ANRU, le 1 % logement et les collectivités territoriales... La suppression du pass travaux, que la ponction opérée sur les fonds du 1 % rend inévitable, va priver les copropriétaires très modestes de prêts à taux très faibles. Elle va porter un coup fatal à toute la politique en faveur des copropriétés dégradées, en contradiction avec la volonté exprimée dans le plan de relance.

M. le rapporteur pour avis. Tous vos amendements donneraient à penser que le projet de loi réduit l'utilisation des fonds du 1 % logement. Il faut conserver un maximum de souplesse dans la concertation entre l'État et les gestionnaires du 1 % logement afin que ceux-ci puissent poursuivre l'ensemble de leurs actions, et s'ils le souhaitent, le pass travaux.

M. Alain Cacheux. Avec une ponction de 850 millions sur le 1 % logement, comment envisager la poursuite du pass travaux ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Depuis combien de temps l'État prélève-t-il, sous un prétexte ou un autre, des sommes non négligeables sur le 1 % tout en promettant que c'est la dernière fois : vingt ans ? Et aujourd'hui, il ne reste vraiment plus grand-chose...

M. Alain Cacheux. Huit cent cinquante millions par an pendant trois ans ! Et qu'il faut mettre en parallèle avec le désengagement de l'État sur le plan budgétaire – car personne ne peut croire que les crédits budgétaires seront rétablis dans trois ans. C'est donc une hypothèque très lourde qui pèse sur le 1 % logement. Considérant la faiblesse des moyens consacrés, quels que soient les gouvernements, à l'aide à la pierre, le 1 % logement était pourtant depuis une bonne quinzaine d'années un apport essentiel à la politique du logement.

M. le rapporteur général. La Cour des comptes a rendu un rapport sur l'efficacité et la gestion de la collecte du 1 % logement. Il faudrait maintenant travailler sur l'économie générale du 1 % logement et sur son avenir. La mission d'évaluation et de contrôle devrait poursuivre ses travaux en la matière et faire des propositions, en ce qui concerne le contrôle de son utilisation, mais aussi de son économie générale. Il n'est pas normal que le 1 % logement se substitue à des dotations budgétaires qui font défaut – le 1 % logement assure ainsi la quasi-totalité de la trésorerie de l'ANRU.

M. Alain Cacheux. Il sera peut-être nécessaire de le régionaliser.

M. le rapporteur pour avis. Ces propositions ne pourraient de toute façon pas entrer en vigueur avant la fin de la convention de trois ans.

M. Alain Cacheux. Cette ponction de 850 millions d'euros a eu pour contrepartie la suppression de crédits budgétaires qui ne seront certainement pas rétablis.

M. le rapporteur pour avis. Étant donné les contraintes budgétaires actuelles, je le crains en effet.

M. le rapporteur général. On pourrait vérifier si la loi de programmation pluriannuelle prévoit le rétablissement de ces crédits.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à créer une nouvelle catégorie d'emploi du 1 % logement.

M. Alain Cacheux. Cet amendement reprend une proposition de M. Pinte visant à sanctuariser l'aide aux organismes chargés de la mise en œuvre du droit au logement.

M. le rapporteur pour avis. La commission des affaires économiques travaille sur un mécanisme de garantie au bénéfice de ces organismes sociaux, qui sera proposé sous forme d'amendement au projet de loi.

M. Alain Cacheux. Dans ces conditions, je *retire* mon amendement.

Votre commission examine un amendement de M. Alain Cacheux, autorisant à utiliser le 1 % logement pour des avances sur travaux.

M. Alain Cacheux. Les subventions dont bénéficient les ménages en situation de précarité leur étant versées trop tard pour qu'ils puissent régler les avances demandées par les entreprises, il s'agit de mettre en place à leur bénéfice un dispositif d'avance sur travaux.

M. le rapporteur pour avis. Il convient de laisser de la place à la concertation entre les gestionnaires du 1 % et l'État. Il faut préserver la souplesse du dispositif.

M. René Couanau. Dans ce cas, pourquoi refuser ce petit « coup de pouce » ?

M. le rapporteur général. D'autant plus qu'en détaillant déjà de nombreux cas de figure, le texte se prête à une lecture exhaustive qui pourrait interdire tout ce qui n'est pas formellement mentionné.

M. le rapporteur pour avis. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

Votre commission *adopte* cet amendement (**amendement n° 313**).

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à imposer l'avis conforme des organisations membres de l'UESL pour la définition des emplois du 1 % logement.

M. Alain Cacheux. Cet amendement et les suivants tendent à renforcer la concertation dans la définition de l'utilisation du 1 % logement en y associant pleinement les partenaires sociaux.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. L'avis conforme va au-delà de la concertation.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. le rapporteur pour avis, prévoyant que le Gouvernement définit les catégories d'emplois du 1 % logement après « concertation » avec les organisations membres de l'UESL.

M. le rapporteur pour avis. Cette formulation a l'avantage de préserver le dialogue entre l'État et les partenaires sociaux, tout en indiquant clairement que l'État prend la décision finale.

M. Alain Cacheux. Cette rédaction contraint à s'interroger sur le devenir de ce dispositif. La proposition du Sénat laissait une part d'initiative aux gestionnaires du 1 % logement.

M. le rapporteur général. Sans exiger l'avis conforme, n'allons pas trop loin en sens inverse. Un avis ou une proposition sont plus formels qu'une concertation, qui n'est pas forcément suivie de résultats.

M. le rapporteur pour avis. Les organisations gestionnaires du 1 % logement préfèrent le terme de « concertation ».

M. René Couanau. Ce terme est pourtant moins précis. Ce n'est pas qu'une affaire de mots : il s'agit de leur laisser le rôle de proposition, qui est tout ce qui leur reste.

M. le rapporteur pour avis. Je propose à la commission de revenir au texte initial du projet de loi, selon lequel la nature des emplois et les règles d'utilisation du 1 % sont définies « après avis » des représentants des organisations membres de l'UESL.

Votre commission *adopte* l'amendement ainsi rectifié (**amendement n° 314**).

Elle est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis, tendant à ce que le document programmant la répartition des ressources du 1 % soit établi après concertation avec l'UESL.

M. le rapporteur pour avis. Le terme de « concertation » a l'avantage de garantir le dialogue entre l'État et l'UESL.

M. René Couanau. Mais cela revient à ne laisser aucun rôle à l'UESL, car si « avis », « consultation », ou « proposition » ont une portée juridique, le terme de « concertation » n'en a aucune.

Votre commission *adopte* l'amendement (**amendement n° 315**).

Elle *rejette* ensuite, après que le rapporteur s'y est déclaré défavorable, un amendement de M. Cacheux tendant à rendre obligatoire l'avis conforme des représentants des organisations membres de l'UESL pour la définition de la nature des emplois et des règles d'utilisation du 1 % logement.

Votre commission est saisie d'un amendement de coordination de M. le rapporteur pour avis, tendant à rappeler l'obligation pour le Gouvernement de transmettre au Parlement un rapport récapitulatif la contribution du 1 % au financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat.

M. le rapporteur pour avis. Le Parlement doit être informé de la contribution du 1 % logement à la politique du logement à l'occasion de l'examen du budget.

M. Alain Cacheux. Je suis opposé à cette disposition qui consacre le transfert progressif du 1 % logement au budget général.

Votre commission *adopte* cet amendement (**amendement n° 316**).

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux, prévoyant que les emplois du 1 %, hors secteur assujéti, ne pourront pas excéder la moitié des ressources.

M. Alain Cacheux. Il s'agit de préserver sur le long terme les ressources du 1 % logement.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Elle examine ensuite un amendement de M. le rapporteur pour avis, faisant obligation au Gouvernement d'engager tous les trois ans une concertation avec les représentants des organisations membres de l'UESL à propos des emplois du 1 % logement.

M. le rapporteur pour avis. Nous voulons par cet amendement instaurer un dialogue entre l'État et l'UESL sur l'emploi du 1 %.

Votre commission *adopte* l'amendement (**amendement n° 317**).

Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. Alain Cacheux supprimant les missions d'étude et d'évaluation de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

M. Alain Cacheux. Cet amendement vise à recentrer les missions de l'ANPEEC sur une stricte fonction de contrôle de l'utilisation du 1 %.

M. le rapporteur pour avis. J'y suis favorable.

Votre commission *adopte* cet amendement (**amendement n° 318**).

Elle *adopte* ensuite, le rapporteur pour avis s'y étant déclaré favorable, un amendement de M. Alain Cacheux, faisant obligation à l'ANPEEC de transmettre chaque année un rapport au Parlement (**amendement n° 319**).

Votre commission est saisie d'un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à instaurer le principe d'une administration paritaire de l'association pour l'accès aux garanties locatives.

M. Alain Cacheux. Cette affirmation du paritarisme s'inscrit dans le prolongement de nos réflexions sur le 1 % logement.

M. le rapporteur pour avis. J'y suis défavorable, la réforme de la gouvernance du 1 % logement allant au contraire dans le sens d'une plus grande présence de l'État.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à réserver l'utilisation d'un quart des droits de réservation des associés collecteurs de l'UESL aux salariés et aux personnes sans emploi prioritaires au titre du droit au logement opposable.

M. le rapporteur pour avis. Si je partage l'objectif de l'amendement, je n'en approuve pas la formulation. Je proposerai plus loin un amendement tendant à réserver un quart des attributions par programme, et non par collecteur.

M. Alain Cacheux. L'attitude des associés collecteurs est très variable, certains réservant d'ores et déjà d'eux-mêmes une part significative des droits de réservation à ces ménages, et d'autres les ignorant systématiquement.

L'amendement est *retiré*.

Votre commission est saisie d'un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à revenir à la présence de deux commissaires du Gouvernement représentant l'État auprès de l'UESL.

M. Alain Cacheux. Aucune raison sérieuse ne justifie de modifier le droit en vigueur, qui ne prévoit que deux commissaires.

M. le rapporteur pour avis. La représentation de l'État sera mieux assurée par trois commissaires.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Elle *adopte* ensuite l'amendement du rapporteur pour avis, réservant un quart des droits à réservation par programme des organismes collecteurs du 1 % aux salariés et personnes sans emploi prioritaires au titre du droit au logement opposable (**amendement n° 320**).

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux, supprimant la ponction effectuée par les collecteurs sur la collecte réalisée par les organismes HLM au titre du 1 % logement.

M. Alain Cacheux. La loi portant engagement national pour le logement a centralisé à l'excès la collecte du 1 % logement dans les mains des collecteurs, alors que leur fonctionnement est sujet à controverses. Dans le Pas-de-Calais, un seul organisme monopolise 90 % de la collecte. Le reversement systématique d'une proportion significative de la collecte ne favorise pas le dynamisme de la construction.

M. Jean-Pierre Gorges. Plus nombreux sont les acteurs par lesquels on fait transiter la collecte, plus réduite en est la part finalement utilisée conformément à sa destination originelle.

M. le rapporteur pour avis. Bien que partagé, je pense qu'il est nécessaire de centraliser la collecte au niveau de l'UESL si on veut préserver l'ensemble de ses missions.

Votre commission *rejette* cet amendement.

Elle *rejette* ensuite un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à limiter la ponction opérée sur la collecte des organismes HLM au profit des collecteurs du 1 %.

Votre commission est saisie d'un amendement de M. Alain Cacheux, tendant à imposer à l'association Foncière Logement de passer une convention avec l'établissement public intercommunal sur le territoire duquel elle réalise un programme de logements si ce territoire est couvert par un programme local de l'habitat.

M. Alain Cacheux. Il s'agit de contraindre l'association Foncière Logement à agir en concertation avec les collectivités locales sur les territoires desquelles elle conduit ses programmes.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. Il ne faut pas alourdir les procédures sans motif, les collectivités locales étant déjà dotées d'outils suffisants.

M. Jean-Pierre Gorges. Le programme local de l'habitat, le PLH coordonne déjà l'action des organismes sociaux. Il y a cependant un problème de gérance des PLH, le représentant de l'État oubliant souvent que la compétence en matière de logement revient à l'EPCI. Il conviendrait de rappeler chacun à l'ordre.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Elle *adopte* ensuite un amendement du rapporteur pour avis tendant à réserver un quart des droits à réservation dont dispose l'Association foncière logement aux personnes reconnues comme prioritaires par les commissions de médiation au titre du droit au logement opposable (**amendement n° 321**).

Puis, elle *rejette* un amendement de M. Alain Cacheux visant à supprimer l'alinéa 151 de l'article 3.

Elle est ensuite saisie d'un amendement du même auteur proposant de reporter l'entrée en vigueur de l'article 3 du projet de loi au lendemain de la date de publication de son décret d'application, laquelle devra intervenir au plus tard le 30 juin 2009.

M. le rapporteur pour avis. Favorable, sous réserve de retenir la date du 31 décembre 2009.

Votre commission *adopte* l'amendement ainsi sous-amendé (**amendement n° 322**).

*

* *

Puis, elle *émet un avis favorable* à l'article 3 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 3 :
(Article L. 135 B du livre des procédures fiscales)
Transmission d'informations fiscales à l'ANAH

Votre commission *adopte* un amendement du rapporteur pour avis portant article additionnel après l'article 3 et ayant pour objet de prévoir la transmission gratuite par les services fiscaux à l'ANAH d'informations destinées à faciliter le contrôle des engagements du bailleur (**amendement n° 323**).

*

* *

CHAPITRE II : PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Article 7 :

Définition des objectifs du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Mme Christine Boutin a confié au directeur général de l'Agence nationale de la rénovation urbaine ⁽¹⁾ (ANRU) la mission de préparer le cadre législatif d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Ses principales propositions figurent dans un rapport remis à Mme la ministre en juin 2008 ⁽²⁾ et sont traduites dans les articles 7 et 8 du présent projet de loi.

L'article 7 propose de mettre en place, de 2009 à 2016, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés en fixant ses priorités et son périmètre d'intervention.

I.- UNE NÉCESSAIRE INTERVENTION PUBLIQUE DANS LES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Comme le constate le Conseil économique et social dans un avis rendu sur les articles 7 et 8 du présent projet de loi ⁽³⁾, si les quartiers anciens n'ont jamais totalement quitté le débat public, la mise en place du programme de rénovation urbaine, à compter de 2003, s'est faite autour d'une différenciation entre centres villes et banlieue en focalisant l'effort des pouvoirs publics sur ces dernières.

Cependant, plusieurs rapports ont constaté la persistance d'un nombre important de logements indignes dans les centres villes. Ainsi, le rapport de MM. Patrick Doutreligne et Philippe Pelletier sur la sécurité des personnes dans leur logement ⁽⁴⁾ souligne que : « *le parc privé potentiellement indigne comprend, selon des estimations à dire d'expert, entre 400 et 600.000 logements avec une répartition à peu près égale entre locataires et propriétaires occupants, même s'il est vrai que cette situation est disparate entre secteurs urbains et secteurs ruraux.* » Ces logements jouent un rôle de « parc social de fait » et se concentrent essentiellement dans des quartiers anciens et urbains.

Le rapport de l'ANRU précité sur le PNRQAD constate que la crise du logement a conduit à la multiplication des situations de « mal logement », tout particulièrement dans des quartiers anciens dégradés dans lequel le marché

(1) Par une lettre de mission du 7 février 2008

(2) Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, Rapport au Ministre du logement, présenté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (juin 2008).

(3) Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, avis présenté par M. Henri Feltz.

(4) La sécurité des personnes dans leur logement, MM. Patrick Doutreligne et Philippe Pelletier (octobre 2005).

immobilier tendu. Dans ces quartiers, des populations de plus en plus modestes et fragiles occupent des logements inconfortables, voire insalubres. Le parc locatif privé abrite ainsi plus de 1 million de ménages pauvres⁽¹⁾. Ces quartiers se caractérisent par une obsolescence du bâti, une inadaptation structurelle du parc de logements, une population défavorisée et souvent captive, des accédants pauvres exclus du parc social ainsi que des « marchands de sommeil ». Ces caractéristiques conduisent à une « spirale de la dégradation du fait de l'incapacité des uns à agir et de la volonté des autres de ne rien faire. »⁽²⁾

Les moyens de droit commun se sont révélés insuffisants à stopper cette dégradation.

En effet, ces quartiers ont fait l'objet de nombreuses interventions publiques :

– les propriétaires modestes ont bénéficié d'aides à la réhabilitation de l'Agence nationale de l'habitat ;

– des actions concertées entre l'ANAH et les collectivités territoriales ont été menées dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et des programmes d'intérêt général (PIG) ;

– un programme national de lutte contre l'habitat indigne a été développé à compter de 2001 ;

– des actions plus coercitives ont été menées dans le cadre des opérations de restauration immobilière (ORI) ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Par ailleurs, comme le montre un rapport du conseil économique et social sur la politique de la ville⁽³⁾, des opérations ont été lancées et développées depuis une dizaine d'années, d'abord au niveau local (Marseille, Roubaix ...), puis dans le cadre d'une politique nationale prenant en compte les spécificités et les difficultés de ce type de quartiers.

Dans un premier temps, l'ANAH a mis en place des OPAH-RU (opérations programmées d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain), plus adaptées aux spécificités de ces quartiers⁽⁴⁾. Actuellement 82 opérations de ce type sont en cours.

(1) Revenus inférieurs à 30 % des plafonds HLM.

(2) Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, Rapport au Ministre du logement, présenté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (juin 2008).

(3) Réunifier et réconcilier la ville, constat et propositions, avis présenté par M. Gérard Le Gall (2008).

(4) La circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 a impulsé un renouveau des politiques d'intervention publique en quartiers d'habitat privé, en redéfinissant le cadre des OPAH et des PIG. L'OPAH de Renouvellement Urbain, qui a pour objectif impérieux de traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles, bénéficie d'aides majorées de l'État en contrepartie d'engagements volontaristes de la collectivité territoriale, notamment dans le domaine foncier et immobilier.

De manière articulée avec l'ANAH, l'ANRU a développé et proposé des outils opérationnels et financiers complémentaires permettant de faciliter la libération et le recyclage du foncier le plus dégradé, la production de logements sociaux, la diversification de l'offre immobilière, l'aménagement d'espaces publics, le réaménagement de voiries, la réalisation d'équipements publics et commerciaux. Une dizaine de projets sont d'ores et déjà financés par l'ANRU : on peut notamment citer des projets importants sur Saint-Étienne, Mulhouse, Perpignan, Lille, Roubaix, Pantin, etc. Une dizaine d'autres projets sont en voie de finalisation.

Il est manifeste qu'un programme national de plus grande ampleur est aujourd'hui nécessaire car, comme le constate l'ANRU dans son rapport sur le PNRQAD ⁽¹⁾ « *ces actions n'ont toujours pas réussi à corriger de façon déterminante les situations locales les plus difficiles et à fonder les conditions d'une requalification en profondeur. Restent en effet les cas les plus complexes où n'a pas pu être amorcée une dynamique similaire du fait de la dégradation avancée du bâti, des dysfonctionnements du marché et de problématiques spécifiques liées aux acteurs locaux* ».

II.- UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR LES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

A.- UN DYNAMIQUE DE REQUALIFICATION GLOBALE DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Le programme de rénovation des quartiers anciens dégradés a pour objectif d'instaurer une dynamique de requalification globale de quartiers anciens sur les plans de l'habitat, du commerce, des services publics et de la voirie, afin de mettre un terme aux situations d'habitat indigne, d'améliorer la qualité de vie des habitants et de renforcer ainsi l'attractivité des quartiers concernés. Auditionné par votre Rapporteur pour avis, M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU, a souligné que ce programme devrait permettre une véritable « *reconfiguration* » de ces quartiers, bien au-delà de la simple réhabilitation du bâti.

L'objectif du programme est double : il s'agit d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants en initiant une politique d'éradication massive de l'habitat indigne, tout en favorisant la mixité sociale et en maintenant dans ces quartiers les populations les plus modestes.

L'ANRU assurera le pilotage de ce programme avec l'Agence nationale de l'habitat. Ce programme permettra de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux (propriétaires privés, organismes HLM, associations, aménageurs, collectivités locales ...).

(1) *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, Rapport au Ministre du logement, présenté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (juin 2008).*

Le premier alinéa du présent article développe les objectifs de ce programme. Afin de « *requalifier les quartiers anciens dégradés* » tout en « *favorisant la mixité sociale et l'équilibre entre l'habitat et les activités* » et « *en améliorant la performance énergétique des bâtiments* », le programme devrait comprendre notamment :

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

Le Sénat a adopté deux amendements afin d'affirmer plus clairement que le PNRQAD doit poursuivre un objectif de production de logements sociaux et de logements économes en énergie. Par conséquent, ce programme aurait aussi pour objectif :

- la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement ainsi que la diversification de l'offre immobilière ;
- et l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

Trois volets semblent à votre Rapporteur pour avis essentiels : le volet foncier, le volet « habitat » et la promotion de la mixité sociale.

Comme le souligne le rapport de l'ANRU précité, le recyclage foncier « *s'inscrit au cœur de la démarche de requalification proposée par le PNRQAD* ». Il suppose « *une maîtrise foncière de la collectivité, généralement à travers un aménageur concessionnaire, nécessaire pour faire face à l'incapacité des acteurs privés à agir* ». Lors de son audition, M. Pierre Sallenave a souligné le caractère très « fractionné » de la ressource foncière dans ces quartiers qui appartient à des acteurs multiples. Cette situation, très différente de celle des quartiers du programme national de rénovation urbaine ⁽¹⁾ rend très difficile aujourd'hui toute intervention.

(1) Caractérisé par une grande uniformité des propriétaires de la ressource foncière.

Concernant le volet « habitat » du programme, quatre objectifs majeurs sont poursuivis : la mise en adéquation des politiques de l'habitat avec les objectifs de traitement des quartiers dégradés (révision des plans locaux d'urbanisme et, s'il y a lieu, coordination avec les programmes locaux de l'habitat, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, le schéma d'accueil d'hébergement et d'insertion, la mise en œuvre du droit au logement opposable et du Plan de cohésion sociale), la transformation et la rénovation de chaque logement du « parc social fait » en logement social public, la mise en place d'un relogement de qualité et le développement d'une offre diversifiée de logement (accession sociale, accession classique, produits à loyer libre).

Au regard du caractère prééminent des interventions sur l'habitat, l'ANRU juge que ce volet du PNRQAD devrait absorber l'essentiel des financements.

ESTIMATION DE LA RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DU PNRQAD

Domaine d'intervention	Pourcentage des financements
Recyclage foncier, relogement, accompagnement social et ingénierie	30 %
Réhabilitation du parc privé - ANAH	22 %
Logements locatifs sociaux et hébergement	18 %
Ingénierie et actions sociales et de solidarité	11 %
Équipements publics, économiques, commerciaux et associatifs	10 %
Aménagement	8 %
Fonctionnement	1 %

S'agissant de la promotion de la mixité sociale, l'ANRU retient trois problématiques majeures : le maintien des populations et la production d'une offre de logements sociaux accessibles pour tous, le relogement et l'accompagnement social et le développement de réseaux de services visant à renforcer le lien social et l'insertion des populations les plus en difficulté.

B.- DES FINANCEMENTS IMPORTANTS POUR UN PROGRAMME CIBLÉ

Le deuxième alinéa du présent article propose que soient concernés par ce programme les quartiers présentant une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile. Le Sénat a ajouté une nouvelle catégorie de quartiers éligibles au programme : ceux présentant « *une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements* ».

La liste de ces quartiers serait fixée par décret. L'exposé des motifs du projet de loi indique que cette liste comprendra entre **100 et 150 quartiers**, pour un maximum de 100 communes ou établissements publics de coopération intercommunale. En revanche, le projet de loi n'apporte aucune précision sur la procédure de sélection qui sera suivie pour établir cette liste.

L'ANRU, dans son rapport de juin 2008, a proposé une procédure en deux temps avec tout d'abord la constitution au niveau national d'une première liste de 150 à 200 sites prioritaires suivie d'un appel à candidature auprès des collectivités locales concernées.

Votre Rapporteur pour avis considère que ce programme devra nécessairement concerner un nombre réduit de sites prioritaires afin d'éviter un saupoudrage des crédits. L'objectif est donc de se concentrer sur les situations les plus préoccupantes d'habitat indigne et de résoudre les difficultés par une action massive de l'État et des collectivités territoriales.

Le rapport de l'ANRU précité souligne cette nécessité : « *Ce programme ciblé doit s'inscrire en complémentarité d'une politique plus globale de traitement de l'habitat privé portant sur d'autres territoires (OPAH Renouveau Urbain, OPAH Revitalisation Rurale, PIG insalubrité, OPAH copropriété, Plan de sauvegarde). Le programme n'a pas vocation à devenir l'unique forme d'intervention publique sur les quartiers anciens dégradés mais constitue un dispositif exceptionnel destiné à un nombre restreint de sites prioritaires* ».

Lors de son audition, M. Pierre Sallenave a précisé que l'année 2009 correspondrait à une phase de préfiguration. Une première liste de 15 à 20 quartiers devrait être fixée. Leur réhabilitation devrait bénéficier d'un budget de 400 millions d'euros, soit 150 millions d'euros en provenance de l'ANRU, 150 millions d'euros en provenance de l'ANAH, 15 millions d'euros du FISAC et 70 à 80 millions d'euros sous la forme d'aides à la pierre « classiques ». Cette phase de préfiguration devrait permettre d'apporter l'expérience nécessaire avant la généralisation du dispositif.

Le troisième alinéa fixe ensuite des **objectifs chiffrés** pour la réalisation du PNRQAD qui s'étalera de 2009 à 2016. Le Rapporteur de la Commission des affaires économiques du Sénat, notre collègue Dominique Braye, a proposé de retenir les objectifs suivants :

– la **réalisation de 30 000 logements locatifs sociaux**, dont 5 000 places d'hébergement ou logements de transition, faisant suite au traitement d'immeubles en recyclage foncier (soit, **en réalité, 25 000 logements locatifs sociaux et 5 000 places d'hébergement**) ;

– la **réhabilitation de 60 000 logements privés** par l'ANAH, dont 20 000 logements locatifs à loyer maîtrisé conventionné.

Cet alinéa a été modifié par le Sénat afin de distinguer les logements faisant l'objet d'un conventionnement (20 000) et les logements locatifs sociaux (30 000). Par ailleurs, la référence à la réhabilitation de « *140 000 logements privés dégradés sur l'ensemble du territoire national sur huit ans* » a été supprimée, car ce chiffre s'inscrit dans la politique plus générale de lutte contre l'habitat indigne et n'est pas spécifiquement lié au PNRQAD.

Afin de conférer un rôle central à l'ANAH et promouvoir le développement du parc locatif privé à loyers modérés, **le treizième alinéa** précise que les logements locatifs privés bénéficiant d'une aide dans le cadre de ce programme font l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat.

L'exposé des motifs du projet de loi indique, à titre indicatif, que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce programme sont évalués à **2,5 milliards d'euros sur la période 2009-2016, soit 312 millions d'euros par an. Ils seront pris en charge notamment par le 1 % logement, via l'ANRU et l'ANAH.**

Votre Rapporteur pour avis salue la mise en œuvre de ce programme global qui s'inspire du succès rencontré par le programme de rénovation urbaine. **Cependant, sa mise en place ne doit pas aller de pair avec un assèchement des crédits consacrés à la lutte contre l'habitat indigne des logements isolés. Ceux-ci doivent pouvoir bénéficier des procédures actuelles (OPAH, RHI ...).**

Le quatorzième alinéa du présent article prévoit qu'un rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens est déposé par le Gouvernement devant le Parlement avant le 1^{er} octobre de chaque année.

*

* *

Votre commission *rejette* un amendement de M. Alain Cacheux tendant à supprimer l'article 7.

Le rapporteur pour avis jugeant la procédure trop lourde, elle *rejette* également un amendement du même auteur prévoyant que la liste des quartiers concernés par le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés est fixée après consultation des EPCI disposant d'un programme local de l'habitat.

Elle *rejette* un autre amendement de M. Alain Cacheux selon lequel la revente du foncier nu ou bâti dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés est faite à des organismes de logements sociaux.

Puis elle examine un amendement du même auteur visant à ce que la requalification des îlots dégradés permette la production d'un nombre suffisant de logements locatifs sociaux pour que les communes qui en ont l'obligation atteignent l'objectif de 20 % prévu par le code de l'habitat et de la construction.

M. Alain Cacheux. Les actions menées dans le cadre du programme national de requalification ne doivent pas seulement conduire à produire des logements intermédiaires, mais aussi des logements PLUS, voire PLAI.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. Au nom de la mixité sociale, nous devons laisser une certaine liberté aux élus locaux.

C'est aussi l'avis du maire de Sarcelles, que l'ANRU oblige à remplacer chaque logement social détruit par un autre logement social, alors que ce type de logement représente déjà une part très importante de l'habitat dans cette ville. Nous devons préserver un certain équilibre.

M. Alain Cacheux. À ce sujet, il serait bon de rappeler à l'ANRU la nécessité de se concerter avec les élus locaux. Une partie du retard dans la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine s'explique par le caractère trop contraignant de certaines règles qu'elle a établies. Il en est ainsi de l'obligation de reloger au moins 50 % des habitants d'un immeuble démoli dans du logement neuf, qui ne tient aucun compte de l'avis des locataires ou de leurs capacités financières.

M. le rapporteur général. C'est exact : les règles sont trop strictes.

M. Jean-Pierre Gorges. À cause de la trop grande rigidité de ses critères, et malgré sa trésorerie, l'Agence a dû bloquer certains paiements. De plus, certaines régions se sont substituées à elle, et cette double source de financement compromet l'obtention de subventions. Elle entraîne par ailleurs des frais financiers considérables.

Quant à la règle des 50 %, elle est absurde, car la plupart des gens veulent demeurer dans le même quartier.

M. le rapporteur général. Cette règle se justifiait par la louable intention d'obliger les communes à construire des logements sociaux.

Votre commission *rejette* l'amendement, puis elle *rejette* un amendement de M. Alain Cacheux précisant le type de logements sociaux devant être produits dans le cadre du programme national de requalification.

Elle *adopte* ensuite un amendement de clarification rédactionnelle du même auteur (**amendement n° 324**).

*

* *

Enfin, elle *émet un avis favorable* à l'article 7 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 7

Votre commission est saisie d'un amendement du rapporteur portant article additionnel après l'article 7 et visant à augmenter le taux de la taxe sur la plus-value réalisée sur la vente de logements ayant bénéficié du programme de requalification des quartiers dégradés.

M. le rapporteur pour avis. Les quartiers anciens dégradés, souvent situés en centre-ville, seront fortement valorisés par le programme national de requalification. Pour éviter la spéculation et les effets d'aubaine, il convient de taxer à 33 % au lieu de 16 % la plus-value réalisée en cas de vente – tout en maintenant le système d'abattement qui réduit la base taxable à zéro au bout de quinze ans.

M. le rapporteur général. Cette taxe ne s'appliquant pas à la résidence principale, seuls les personnes ayant fait un investissement locatif dans un quartier dégradé sont concernées. Le cas ne doit pas être fréquent.

M. Jean-Pierre Gorges. Une telle disposition serait contraire à l'objectif de promouvoir la mixité sociale.

M. Alain Cacheux. Même si, à première vue, je suis plutôt favorable à cet amendement, nous devons bien en mesurer les effets. Lorsque, à la suite d'une opération de requalification, de nombreux investisseurs commencent à s'intéresser au quartier concerné, celui-ci bénéficie d'une dynamique positive.

M. le rapporteur général. Je suis d'accord. Nous cherchons à provoquer une dynamique vertueuse. Dans une économie de marché, le meilleur moyen de le faire est de permettre la création de valeur.

M. Alain Cacheux. Ainsi, l'effort public est relayé par l'investissement privé.

M. le rapporteur pour avis. Selon l'ANRU, nombreux sont les cas où des investisseurs bénéficient d'une importante plus-value grâce à une opération de requalification.

M. Alain Cacheux. Si c'est le cas, pourquoi les élus locaux réclament-ils une intervention de l'ANRU ? C'est bien parce que l'effet du marché est insuffisant que cette intervention publique est nécessaire.

M. Jean-Pierre Gorges. Dès lors que le quartier concerné comprend une part suffisante de logements sociaux, il importe peu que les logements fassent l'objet d'une spéculation, d'autant que celle-ci participe à la dynamique.

M. le rapporteur général. Nous risquons en outre de créer une distorsion entre les quartiers concernés et les quartiers voisins.

M. le rapporteur pour avis. Nous devons en effet réfléchir à tout cela ; je retire l'amendement.

L'amendement est *retiré*.

*
* *

Article 8 :

(Articles L. 321-1-2, L. 321-1-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation, L. 321-1, L. 325-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme)

Mise en œuvre et gouvernance du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Le présent article précise les modalités de mise en œuvre du programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés en affirmant le rôle de l'ANRU et de l'ANAH, en prévoyant la participation du FISAC (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce de proximité), la création de fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé et l'intervention des établissements publics locaux d'aménagement et de rénovation urbaine.

I.- LE RÔLE CENTRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE ET DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT

A.- UN PROGRAMME PILOTÉ PAR L'ANRU

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ⁽¹⁾, a pour mission de contribuer à la réalisation du programme national de rénovation urbaine des quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) et, à titre exceptionnel après accord du ministre chargé de la ville et du logement, des territoires urbains présentant des caractéristiques analogues aux ZUS. La loi offre également à l'ANRU, sous certaines conditions, la possibilité d'exercer des missions de maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des projets de rénovation urbaine.

Elle a pour tâche essentielle de financer les opérations de rénovation urbaine par l'octroi de subventions aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations concourant à la

(1) Et par le décret du 9 février 2004.

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

Le présent article prévoit d'élargir le champ d'intervention de l'ANRU au programme de requalification des quartiers anciens dégradés. Le I du présent article propose d'insérer, par conséquent, un article 10-1 après l'article 10 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée en reprenant les modalités actuelles d'intervention de l'ANRU dans le cadre du PRNRU :

– l'Agence accorderait des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés concourant à la réalisation de ce programme ;

– elle passerait des conventions pluriannuelles avec les collectivités et organismes destinataires de ces concours ;

– enfin, son conseil d'administration pourrait fixer, en fonction du montant des concours financiers ou du coût de l'opération financée, des seuils au-dessous desquels il n'est pas conclu de convention.

En amont, dès le caractère d'éligibilité du site reconnu, la collectivité locale pourra solliciter l'ANRU afin de bénéficier du financement des études préalables nécessaires à la réalisation d'un diagnostic complet, à la formulation de proposition du plan d'action et à la mise en place de l'ingénierie nécessaire. Après avis des partenaires nationaux, un protocole d'études sera signé entre l'ANRU et la collectivité locale concernée. Le diagnostic complet, les orientations stratégiques ainsi que l'esquisse du plan d'action seront présentés par le délégué territorial de l'ANRU aux partenaires nationaux afin de confirmer la validation des objectifs essentiels du programme.

B.– LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ CONDUITE PAR L'ANAH

L'Agence nationale de l'habitat est un établissement public administratif qui a pour mission de promouvoir et de faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitations ou de logements. L'Agence attribue des aides, sous forme de subventions, aux propriétaires bailleurs et, sous conditions de ressources, aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de 15 ans. Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant

reçu une subvention doivent s'engager à occuper celui-ci ou à le donner en location, pendant neuf ans, à titre de résidence principale.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu les missions de l'Agence en lui permettant de conclure avec tout bailleur une convention par laquelle celui-ci s'engage à respecter des conditions relatives au plafond de ressources des locataires, au plafond de loyer, et le cas échéant aux modalités de choix des locataires.

Le IV du présent article prévoit d'étendre la compétence de l'ANAH au programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés :

L'article L. 312-1-2 du code de la construction prévoit que l'ANAH contribue à la mise en œuvre « des actions relatives à la réhabilitation du parc privé et à la lutte contre l'habitat indigne du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ». L'ANAH procéderait ainsi à l'instruction des dossiers et au paiement des aides.

L'article L. 321-1-3 prévoit la possibilité, sur les territoires où les aides de l'ANAH ont fait l'objet d'une délégation, de constituer par voie de convention un « *fonds de réhabilitation de l'habitat privé* », qui regrouperait l'ANAH, les collectivités locales et leurs établissements publics et le cas échéant tout autre partenaire public ou privé. Cette convention pourrait associer le département ou l'EPCI ayant reçu délégation de compétence de l'État et indiquerait le périmètre et la nature des interventions.

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. C'est pourquoi, le Sénat, par l'adoption d'un amendement de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires sociales, a élargi à tout le territoire la possibilité de créer ces fonds locaux, alors que le projet de loi réservait cette faculté aux seuls quartiers couverts par le PNRQAD.

Ces fonds seraient placés sous la responsabilité financière et comptable des communes ou des EPCI (**deuxième alinéa de l'article L. 321-1-3**). Le Sénat a introduit des précisions sur les prérogatives des collectivités territoriales :

– 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 (**deuxième alinéa de l'article L. 321-1-3**) ;

– 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 (**deuxième alinéa de l'article L. 321-1-3**) ;

– 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 (**troisième alinéa de l’article L. 321-1-3**). 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.

Les modalités de création, de gestion et d’utilisation de ces fonds et de contrôle par l’État seraient déterminées par un décret en conseil d’État (**quatrième alinéa de l’article L. 321-1-3**).

II.– LE SOUTIEN FINANCIER DU FISAC

Le III du présent article prévoit la contribution du FISAC aux opérations du programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

Ce fonds, créé par l’article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, est un outil d’accompagnement des évolutions collectives concernant les secteurs du commerce, des services et de l’artisanat. Il est destiné à favoriser la création, le maintien, la modernisation, l’adaptation ou la transmission des entreprises afin de préserver ou développer un tissu d’entreprises de proximité et répondre aux menaces pesant sur l’existence de l’offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

Les bénéficiaires peuvent être des maîtres d’ouvrage publics (communes, groupements de communes ou associations, établissements publics) comme des maîtres d’ouvrage privés (entreprises, groupements d’entreprise, coopératives).

Les aides FISAC se présentent sous la forme de subventions, variant de 20 % minimum pour les dépenses d’investissement matériel, à 50 % maximum des dépenses de fonctionnement et d’investissement immatériel. Le montant des dépenses subventionnables ne peut être inférieur à 10 000 euros, sauf dans le cas d’opérations relatives aux marchés ruraux. Le FISAC vise en priorité à préserver ou à développer un tissu d’entreprises de proximité, principalement de très petites entreprises.

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie a élargi le champ d’action du FISAC en prévoyant que les opérations en milieu rural, dans les halles et marchés, ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, feront l’objet de mesures de soutien approfondi.

La contribution du FISAC au PNRQAD s’inscrit donc dans ces nouvelles orientations. Elle devrait à la fois permettre de soutenir les professionnels présents dans ces quartiers afin qu’ils améliorent leurs pratiques et leurs espaces professionnels et d’accompagner les professionnels implantés dans les quartiers

afin qu'ils puissent tout d'abord maintenir leur activité pendant la période de travaux puis bénéficier ensuite des retombées liées à la requalification opérée.

III.- L'INTERVENTION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉNOVATION URBAINE

Le V du présent article modifie le code de l'urbanisme afin que des établissements publics d'aménagement et de rénovation urbaine puissent intervenir dans les quartiers anciens dégradés.

Un alinéa est ajouté à l'article L.321-1 du code de l'urbanisme afin que **les établissements publics d'aménagement** puissent se voir déléguer l'instruction et le traitement d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé. La même modification est apportée à l'article L. 326-1 du code de l'urbanisme afin que les établissements publics locaux de rénovation urbaine puissent aussi se voir déléguer l'instruction et le traitement de ces aides.

Le quatrième alinéa du V modifie l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme afin que **l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux** puisse favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers anciens dégradés.

*

* *

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article 8 présenté par M. Alain Cacheux, votre commission *émet un avis favorable* à l'adoption de l'article 8 sans modification.

*

* *

CHAPITRE III : MESURES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE NOUVELLE DE LOGEMENTS

Article 14 :

Possibilité pour l'Agence nationale de rénovation urbaine de financer la construction, l'acquisition et la rénovation de structures d'hébergement

Le présent article élargit le périmètre des opérations financées par l'ANRU en lui permettant de financer des opérations de construction ou d'acquisition de structures d'hébergement ou de logements de transition.

L'article 14 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine permet de l'ANRU de financer la construction, l'acquisition, suivie ou non de travaux d'amélioration, de logements locatifs sociaux et la réhabilitation de logements locatifs sociaux existants.

Les subventions qu'elle accorde sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'État. Elle peut toutefois, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, majorer les subventions, en modifier l'assiette ou les conditions de versement.

Le présent article modifie l'article 14 de la loi précitée et étend les interventions de l'ANRU aux « *structures existantes que sont les structures d'hébergement, les établissements ou logements de transition, les logements-foyers ou les résidences hôtelières à vocation sociale* ».

Il ajoute aussi un alinéa à l'article 14 qui prévoit, quant à lui, que l'ANRU puisse financer ces mêmes structures d'hébergement pour les opérations retenues dans le programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

*
* *

Votre commission *émet un avis favorable* à l'adoption de l'article 14 sans modification.

*
* *

Article 15 :

(Article 31 du code général des impôts)

Recentrage des dispositifs d'investissement locatif sur les zones tendues

Le présent article propose de recentrer les dispositifs d'aide à l'investissement locatifs sur les zones où le marché immobilier est le plus tendu en les supprimant dans les zones les moins urbanisées, c'est-à-dire la zone C du « Robien ».

I.- LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS DE DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ

A.- LES DISPOSITIFS « ROBIEN » ET « BORLOO »

Le dispositif « Robien », créé par l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat et réformé par l'article 40 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, permet au

contribuable qui acquiert un logement neuf de déduire au titre de **l'amortissement du bien 6 % du prix d'acquisition du logement pendant les sept premières années et de 4 % de ce prix les deux années suivantes**. En contrepartie, le propriétaire s'engage à louer le logement, pendant au moins neuf années, à usage de résidence principale à une personne n'étant pas membre de son foyer fiscal.

Par ailleurs, l'article 40 de la loi du 13 juillet 2006 a aussi créé un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire, c'est-à-dire applicable à des logements dont les loyers doivent être inférieurs aux prix du marché. Peuvent être déduits **6 % les sept premières années et 4 % les deux années suivantes**, soit un total de **50 %**.

Le propriétaire bénéficie, en outre, de deux avantages fiscaux supplémentaires ⁽¹⁾ :

– **une déduction spécifique, fixée à 30 % du montant des revenus fonciers**, applicable pendant la période d'engagement de location de neuf ans, reductible deux fois pour trois ans ;

– **et la possibilité de bénéficier d'un complément de déduction au titre de l'amortissement, de 7,5 % ou de 15 % du prix de revient du logement** selon que le contribuable choisit, à l'issue de la période initiale de location de neuf ans, de prolonger son engagement d'une ou de deux périodes triennales. Les conditions de loyer et de ressources doivent continuer à être respectées pendant toute la durée de la location.

Le propriétaire doit cependant prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, **dont les ressources sont inférieures à un plafond et à un loyer inférieur aux prix du marché**, pendant une durée de **neuf ans**.

B.– UNE HAUSSE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS

Avec Jean-Yves Le Bouillonnet, votre Rapporteur pour avis a mené, à la demande du Président de la commission des Finances, une mission d'information sur l'efficacité de ces dispositifs ⁽²⁾ qui a rendu son rapport en juillet dernier.

Le premier constat de cette mission est le peu d'information dont dispose l'État s'agissant de l'impact sur le marché du logement des dispositifs fiscaux qu'il met en œuvre.

(1) Le propriétaire qui réalise des travaux de reconstruction ou d'agrandissement peut opter pour l'amortissement de ces nouvelles dépenses selon des modalités identiques de taux et de durée (6 % pendant les sept premières années, 4 % pour les deux années suivantes, et 2,5 % si les conditions restent remplies pendant six ans). Les travaux d'amélioration ouvrent droit à une déduction au titre de l'amortissement égale à 10 % du montant de la dépense pendant dix ans.

(2) Rapport d'information n° 1088, 22 juillet 2008.

Les principales données chiffrées proviennent de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC) qui estime le nombre total des mises en chantier à **281 000 logements entre 2003 et 2007. Selon ses estimations, entre 50 000 et 70 000 logements ont été mis en chantier chaque année contribuant à augmenter de façon notable le parc locatif privé.**

LOGEMENTS ACQUIS DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accession à la propriété	51 200	50 200	50 400	49 200	50 200	52 800	59 600	64 800
Investissement locatif	19 000	25 000	30 000	54 000	62 000	68 600	66 700	62 600
<i>Progression (%)</i>	-64,2	31,6	20	80	14,8	10,6	- 2,8	- 6,1
Total	75 200	80 200	85 400	103 200	121 200	121 500	126 300	129 400
% locatif	32	37	41	52	55	56	53	48

Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs.

II.- LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF NE RÉPONDENT PAS PARFAITEMENT À LEURS OBJECTIFS

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. Le rapport d'information précité ⁽¹⁾ montre 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, dans le parc neuf, mais aussi dans le parc ancien.

En revanche, le rapport constate aussi que la localisation des constructions nouvelles n'a pas toujours été pleinement satisfaisante.

Les dispositifs d'investissement locatif ont parfois 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.

Ainsi, 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.

RÉPARTITION DES VENTES PAR RÉGION

	Nombre	%
Alsace et Lorraine	2 416	4,6
Aquitaine	4 755	9,0
Bretagne	4 586	8,6
Centre	2 385	4,5
Provence Côte d'Azur	5 249	9,9
Languedoc – Roussillon	6 161	11,6
Rhône-Alpes	8 821	16,6
Midi-Pyrénées	5 940	11,2
Nord-Pas-de-Calais	1 945	3,7
Normandie	3 142	5,9
Pays de la Loire	1 478	2,8
Total hors Île-de-France	46 879	88,3
Île-de-France	6 200	11,7
France métropolitaine	53 079	100

Source : Fédération nationale des promoteurs-construteurs

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⁾ remis par le Gouvernement au Parlement, en février 2008, 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.* »

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.

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

Dans une étude sur l'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs, l'ANIL⁽¹⁾ souligne que « *ces villes connaissaient, 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 de 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. 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.

III.- UN DISPOSITIF EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ

La hausse des taux d'intérêt et le resserrement de l'accès au crédit laissent présager, après un ralentissement marqué, une baisse importante de la construction de logements.

Cette conjoncture défavorable devrait avoir un impact d'autant plus marqué sur le développement des dispositifs d'investissement locatif que l'évolution des prix des logements rendent les perspectives de profit plus incertaines pour les investisseurs. Ainsi, selon les estimations disponibles, seuls 20 000 à 30 000 logements pourraient être financés à ce titre en 2008.

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

C'est pourquoi, l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 ⁽¹⁾, adopté sur une initiative de votre Rapporteur pour avis, a mis en place un dispositif exceptionnel de réduction d'impôt pour une durée d'une année.

Cette mesure traduit une des propositions du rapport d'information précité qui prônait la transformation du système d'amortissement en réduction d'impôt en soulignant **le caractère équitable du dispositif de réduction d'impôt qui ne varie pas selon la tranche d'imposition du contribuable contrairement au dispositif d'amortissement qui est plus favorable pour les ménages disposant de revenus plus élevés.**

Le dispositif, codifié à l'article 199 *septvicies* du code général des impôts, met en place **un dispositif de réduction d'impôt pour l'acquisition de logements neuf destinés à la location.** Cette réduction est égale à **25 % du prix d'acquisition de l'immeuble** (majoré, le cas échéant, des travaux de réhabilitation), retenu dans la limite annuelle de **300 000 euros** et d'un logement par an. La réduction d'impôt maximale pouvant être acquise au titre d'une même année est donc de 75 000 euros. Elle s'impute sur l'impôt dû par neuvième pendant neuf ans.

Le bénéfice du dispositif est conditionné par la location pendant neuf ans de l'immeuble à l'usage de résidence principale et par le respect d'un plafond de loyer identique à celui du régime « Robien ». De plus, le dispositif sera mis sous condition de respect de normes thermiques à compter de la publication d'un décret à venir et, au plus tard, à compter du 1^{er} janvier 2010.

Il s'applique aux immeubles acquis à compter du 1^{er} janvier 2009 ⁽²⁾ et situés dans les zones A et B du zonage « Robien ». À compter du 1^{er} janvier 2011, le taux de la réduction d'impôt baisse à **20 %**. Parallèlement, le dispositif « Robien » s'éteindra à compter du 1^{er} janvier 2010.

Les logements restant loués au terme de la période des neufs ans et pour lesquels les conditions du régime « Borloo » ouvrent droit à une réduction d'impôt supplémentaire de **2 % du prix d'acquisition par an** au titre de chacune des années supplémentaires de location, pendant au plus deux périodes de trois ans.

IV.- LE RECENTRAGE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF DANS LES ZONES TENDUES

Afin de répondre en partie aux critiques formulées à l'égard des dispositifs d'investissement locatif, **le I du présent article** modifie le h du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts afin de préciser que pour les acquisitions et constructions de logements ayant fait l'objet d'un dépôt de demande du permis de construire après la publication par arrêté du nouveau zonage, les dispositifs

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

(2) sauf s'ils ont fait l'objet d'une promesse antérieure.

« Robien » et « Borloo » ne s'appliqueront qu'aux communes classées parmi les zones du territoire définies par décret, dans lesquelles le marché immobilier présente des tensions, c'est-à-dire « *dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre de l'offre et de la demande* ». **Par conséquent, comme l'avait préconisé votre Rapporteur pour avis dans son rapport d'information, le contribuable ne pourra plus bénéficier des dispositifs « Robien » et « Borloo » pour les logements construits dans la zone C.**

Le deuxième alinéa du présent article précise que l'arrêté interministériel reclassant les communes sera révisé au moins tous les trois ans, afin, comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, d'« *assurer une adaptation régulière de l'intervention de l'État aux conditions de marché* ».

Le II du présent article, dans sa version initiale, proposait de supprimer, à compter de la publication de l'arrêté reclassant les communes en fonction du nouveau zonage proposé par cet article, le bénéfice spécifique d'amortissement fiscal en zone de revitalisation rurale (« Robien ZRR »). **Le Sénat a préféré maintenir ce dispositif dans l'attente des résultats d'une étude permettant d'évaluer son efficacité.**

*

* *

Votre commission examine un amendement de M. Alain Cacheux permettant aux préfets et aux EPCI compétents en matière de logement de fixer les plafonds de ressources et de loyer des dispositifs « Robien recentré » et « Borloo » en tenant compte du contexte local.

M. Alain Cacheux. Cette proposition figure dans le rapport du Conseil national de l'habitat sur la territorialisation des politiques de l'habitat.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. Si le zonage doit être assez souple et faire l'objet d'une concertation, il nous paraît préférable qu'il soit déterminé au niveau national.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Puis elle *rejette* successivement deux amendements du même auteur, le premier permettant aux communes de s'opposer à l'application des dispositifs « Robien » et « Borloo », le deuxième excluant du bénéfice de ces avantages fiscaux les communes qui ne satisfont pas aux exigences de l'article 55 de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » en termes de construction de logements sociaux.

Elle *adopte* ensuite un amendement de coordination du rapporteur pour avis (**amendement n° 325**).

*

* *

Elle *émet enfin un avis favorable* à l'adoption de l'article 15 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 15 :
(Article 31 du code général des impôts)
Réforme du dispositif « Borloo ancien »

Votre commission est saisie d'une série d'amendements portant articles additionnels après l'article 15.

Elle examine d'abord un amendement du rapporteur pour avis visant à augmenter le taux des déductions fiscales prévues par le dispositif « Borloo ancien ».

M. le rapporteur pour avis. Les travaux de la mission d'information sur l'efficacité des dispositifs d'investissement locatif ont montré le caractère insuffisamment attractif du dispositif « Borloo ancien ». Pour y remédier, cet amendement prévoit de porter de 30 à 45 % l'abattement sur les recettes tirées de la location lorsque le propriétaire pratique un loyer intermédiaire et de 45 à 60 % si le loyer est compatible avec les loyers pratiqués dans le logement social.

M. le rapporteur général. Il me semble que les taux proposés ne reflètent pas suffisamment la façon dont le montant du loyer s'écarte du prix du marché. Je propose de ne pas modifier l'abattement pour les loyers intermédiaires, mais seulement pour les loyers compatibles avec le logement social, car dans ce dernier cas, la réduction est beaucoup plus significative.

Votre commission *adopte* l'amendement ainsi rectifié (**amendement n° 326**).

Votre commission est ensuite saisie d'un amendement du rapporteur pour avis visant à rendre le dispositif « Borloo ancien » applicable à compter de la prise d'effet de la convention signée entre le bailleur et l'ANAH et au plus tard jusqu'à la date prévue pour le renouvellement du bail.

M. le rapporteur pour avis. Le plus souvent, la durée de la convention ne coïncide pas avec la durée du bail. Dans ce cas, le bailleur ne bénéficie plus de l'avantage fiscal, alors même que le loyer ne peut être augmenté qu'à l'issue du bail en cours.

Votre commission *adopte* l'amendement (**amendement n° 327**).

À la demande du rapporteur pour avis, M. Alain Cacheux *retire* un amendement prévoyant d'octroyer certains avantages fiscaux aux propriétaires qui

louent des logements à des demandeurs prioritaires au titre du droit au logement opposable.

Votre commission *adopte* ensuite un amendement du rapporteur pour avis portant à 70 % la déduction pour le calcul du revenu foncier imposable lorsqu'un propriétaire loue un logement à un organisme en vue de sa sous-location à des personnes défavorisées ou pour l'hébergement de telles personnes (**amendement n° 328**).

Puis elle *rejette* successivement deux amendements de M. Alain Cacheux, le premier visant à recentrer l'accès au prêt à taux zéro sur les ménages qui en ont le plus besoin, le second à majorer le montant du prêt en cas d'acquisition d'un logement répondant à des critères de haute performance énergétique, ou qui fait a posteriori l'objet de travaux afin de respecter ces exigences.

Le rapporteur ayant rappelé que le dispositif du prêt à taux zéro avait déjà été renforcé par les lois de finances pour 2008 et 2009, votre commission *rejette* un amendement du même auteur tendant à changer le régime de TVA applicable aux ventes et prestations de travaux réalisées au profit de bénéficiaires du PTZ.

Elle examine ensuite un amendement de M. Alain Cacheux visant à informer les investisseurs souhaitant effectuer un placement locatif sur les dispositifs de conventionnement et de sécurisation du paiement du loyer.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. L'objectif est louable, mais l'amendement me paraît difficilement applicable.

Votre commission *rejette* l'amendement.

Elle *adopte* ensuite un amendement du rapporteur pour avis proposant que l'ANAH transmette à l'administration fiscale toute information sur les conventions qu'elle signe avec les bailleurs (**amendement n° 329**).

*
* *

Après l'article 15 :

Bilan du dispositif « Robien »

Elle *adopte* enfin un amendement de M. Alain Cacheux demandant aux services de l'État d'établir la cartographie des logements financés par le dispositif Robien sur le territoire (**amendement n° 330**).

*
* *

Article 16 :

(Articles 278 sexies et 284 du code général des impôts)

Extension de la TVA à taux réduit aux logements collectifs en accession sociale éligibles au pass foncier et plafonnement du prix de vente de certains logements en accession sociale à la propriété

Le présent article propose d'étendre le dispositif de pass foncier à l'acquisition de logements dans des immeubles collectifs.

I.- LE PASS FONCIER : UN DISPOSITIF D'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Le pass foncier a été mis en place par une convention signée le 20 décembre 2006 par l'État, l'UESL et la Caisse des dépôts et consignations. Ce dispositif permet aux ménages d'acquérir leur logement en deux temps en dissociant l'acquisition du foncier et du bâti. Un avenant à la convention du 20 décembre 2006 a été signé le 27 septembre 2007 afin d'étendre ce mécanisme aux achats d'appartements neufs.

A.- UN DISPOSITIF ENCADRÉ

Ce dispositif permet à des primo-accédants qui achètent un logement de ne supporter dans un premier temps que les charges de remboursement du bien, le terrain étant pris en charge par un tiers. Le ménage ne s'acquitte des charges d'acquisition du terrain que lorsqu'il a fini de rembourser le prêt de son logement, dans la limite d'une durée maximale de 25 ans. Sont éligibles :

– les opérations d'acquisition ou de construction par un ménage d'un logement neuf affecté à sa résidence principale, en individuel ou en collectif. La décision d'octroi d'un pass foncier pour ces opérations dites « accédants » est prise par les CIL-CCI (comités interprofessionnels du logement, chambres de commerce et d'industrie);

– et les opérations groupées financées en prêt social de location-accession (PSLA) qui font l'objet d'un agrément. Pour ces opérations dites « fléchées », la décision d'octroi du pass foncier est globale et porte sur l'ensemble du terrain d'assise de l'opération.

La convention du 20 décembre 2006 a prévu un engagement annuel de distribution de prêts au titre du pass foncier, dans la limite de **20 000 logements par an au cours de la période 2007-2010.**

Le bénéficiaire d'un pass foncier doit répondre aux trois critères suivants :

- être primo-accédant de sa résidence principale ;
- être bénéficiaire d’une aide à l’accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou par un groupement de collectivités territoriales du lieu d’implantation du logement (aide de 3 000 à 5 000 euros suivant les zones) ;
- et disposer de ressources inférieures aux plafonds en vigueur pour bénéficier du prêt social à la location-accession.

**PLAFONDS DE RESSOURCES
APPLICABLES À LA LOCATION-ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ**

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zone B et C
1	27 638	23 688
2	35 525	31 588
3	40 488	36 538
4	44 425	40 488
5 et plus	48 363	44 425

Source : ministère du logement et de la ville

Le montant du pass foncier ne peut excéder un montant compris entre 20 000 et 50 000 euros en fonction de la zone (zones A, B, C du zonage Robien) et du type d’opération (opération « accédant » ou opération « fléchée »).

Une personne morale désignée par le CIL-CCI, ou une structure *ad hoc* gérée par la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations « fléchées », se porte acquéreur soit du terrain d’emprise en logement individuel, soit de la charge foncière en logement collectif lorsque ce montage est possible. L’acquisition par l’accédant du foncier se fait au prix d’origine indexé chaque année sur toute la durée effective du portage :

- pour les salariés du secteur assujetti au 1% logement, au taux de 1,5 % ;
- pour les autres ménages, au taux d’inflation, dans une double limite inférieure de 2 % et supérieure de 4,5 %.

L’accédant a la faculté d’acheter le foncier à toute date à sa convenance pendant la période de portage.

En cas d’échec du projet d’accession, **les ménages bénéficiaires d’un pass foncier bénéficient d’une double sécurisation** : une garantie de rachat du logement à un prix fixé à l’avance et une garantie de relogement. Ces garanties sont analogues à celles prévues pour le PSLA. Elles se déclenchent sous une double condition : accident de la vie (dont une liste exhaustive est définie : chômage, divorce,...) et situation d’impayé.

Le financement du portage foncier pour les opérations « accédants » est assuré par le 1 % logement via les CIL-CCI et les personnes qu'ils ont désignées. Pour les opérations « fléchées », il est assuré à parité par le 1% logement et la Caisse des dépôts et consignations.

B.– UN RÉGIME FISCAL INCITATIF

Le projet de loi de finances rectificative pour 2007 prévoyait, dans sa version initiale, que les logements individuels et collectifs acquis dans le cadre d'un pass foncier bénéficiaient d'un taux réduit de TVA et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Le législateur a cependant limité le dispositif proposé :

- en limitant l'avantage fiscal au seul taux réduit de TVA ;
- en réduisant réduire le champ de l'avantage fiscal aux opérations d'accession individuelles ;
- et enfin en limitant l'incitation fiscale aux opérations « engagées » jusqu'au 31 décembre 2009, une évaluation devant être réalisée avant cette date pour juger de l'opportunité de prolonger la mesure.

II.– UNE IMPULSION DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT DU PASS FONCIER

A.– UNE AIDE DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Afin de développer l'accession sociale à la propriété dans une conjoncture immobilière difficile, **le projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit, dans le cadre du « Plan de relance », une aide exceptionnelle de l'État en faveur des 30 000 ménages qui bénéficieront d'un pass foncier en 2009.**

En effet, le fait de conditionner le bénéfice du pass foncier à l'octroi d'une aide de la commune de 3 000 à 5 000 euros peut constituer un obstacle à son développement, notamment dans des communes bénéficiant de ressources limitées.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit une aide de **1 667 euros par logement** permettant de diminuer la contribution obligatoire des communes dans la limite de **30 000 logements. 50 millions d'euros d'autorisations en engagement et en crédits de paiement** sont programmés à ce titre.

B.— L'EXTENSION DU TAUX RÉDUIT DE TVA AUX LOGEMENTS COLLECTIFS

Le présent article propose **d'étendre le régime fiscal consenti pour les logements individuels aux immeubles collectifs.**

Le I du présent article complète le 3 *octies* du I l'article 278 *sexies* du code général des impôts **afin d'étendre le taux réduit de TVA aux logements neufs acquis dans le cadre d'un pass foncier et compris dans un logement collectif.** Les conditions sont les suivantes :

- être primo-accédant de sa résidence principale ;
- être bénéficiaire d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou par un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement ;
- et disposer de ressources inférieures aux plafonds en vigueur pour bénéficier du prêt social à la location-accession ;
- et enfin, bénéficier d'un prêt à remboursement différé octroyé par un organisme du 1 % logement.

En pratique, un ménage souhaitant accéder à la propriété souscrirait un prêt principal auprès d'un établissement de crédit couvrant une part, majoritaire, de son besoin total de financement et bénéficierait, au titre du pass foncier, d'un prêt complémentaire avec un différé de remboursement, dans les mêmes conditions juridiques et économiques que le bail à construction. Le prêt complémentaire ne pourrait pas représenter plus d'un certain pourcentage du montant total de l'opération. En outre, des plafonds de montant de prêt, en fonction des zones géographiques, devraient être fixés en valeur absolue à des niveaux qui pourraient être légèrement supérieurs à ceux applicables aux opérations individuelles afin de favoriser la construction de logements collectifs.

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des Finances qui prévoit, afin d'éviter des effets d'aubaine, que dans un même programme et pour des constructions présentant des caractéristiques équivalentes, le prix hors taxe d'un appartement qui bénéficie du taux réduit de TVA à 5,5 % ne peut être supérieur à celui d'un appartement qui est vendu avec un taux de TVA de 19,6 %.

Le II opère une coordination à l'article 284 du code général des impôts et redéfinit, suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement par le Sénat, les règles de récupération de la TVA en cas de revente d'un logement bénéficiant d'un taux réduit. Alors qu'actuellement, un propriétaire qui a bénéficié de la TVA à taux réduit et qui revend son bien avant quinze ans est tenu de rembourser l'intégralité de l'avantage fiscal, le remboursement restera intégralement dû pendant les cinq premières années, puis deviendra dégressif par dixième pendant les dix années suivantes.

Le III plafonne le prix de vente de logements bénéficiant de la TVA à taux réduit, conformément à la législation applicable aux opérations de location-accession.

En effet, le prix de vente au mètre carré de surface utile des logements faisant l'objet d'un PSLA ne doit pas dépasser un plafond, qui diffère selon les zones géographiques. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les prix plafonds du PSLA ont été fixés selon le barème indiqué dans le tableau ci-dessous.

PRIX PLAFONDS DU PSLA PAR MÈTRE CARRÉ

(en euros)

	Accession TVA à 5,5 %
Zone A	3 667
Zone B	2 111
Zone C	1 866

Cette disposition sera applicable aux logements ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter du lendemain de la date de publication de la loi (**III bis du présent article**).

Le III ter résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement du Gouvernement. Dans le droit en vigueur, l'article L. 3211-7 du code général de la propriété publique prévoit la possibilité d'appliquer une décote, de 25 % à 35 % selon la zone, sur les terrains vendus par l'État et qui sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements, et dont une partie au moins constitue des logements sociaux. **Le III ter** permet d'assimiler à des logements sociaux les opérations de pass foncier, sous forme d'un bail à construction ou d'un prêt à remboursement différé afin d'étendre la possibilité de pratiquer une décote.

Le IV prévoit que les logements collectifs acquis dans le cadre d'un pass foncier bénéficieront d'un taux réduit de TVA à compter de la date de publication de la présente loi et **jusqu'au 31 décembre 2010**.

Le V, résultant d'un amendement du Sénat, allonge le délai d'application du taux réduit de TVA aux logements individuels à 2011, afin d'aligner ce délai sur celui prévu par le présent article pour les logements collectifs.

*

* *

Votre commission est saisie de deux amendements pouvant être soumis à discussion commune – l'un du rapporteur pour avis, l'autre de M. Alain Cacheux – tendant à étendre aux terrains destinés à des opérations de location-accession agréées la possibilité pour l'État d'appliquer une décote sur le prix de vente de terrains lui appartenant.

Elle *adopte* l'amendement du rapporteur pour avis (**amendement n° 331**). En conséquence, l'amendement de M. Cacheux *tombe*.

Le rapporteur jugeant l'augmentation trop élevée, votre commission *rejette* ensuite un amendement de M. Alain Cacheux visant à modifier le plafond de ressources prévu pour bénéficier du taux réduit de TVA s'agissant des opérations d'accession en zone ANRU.

Puis, elle examine un amendement du même auteur prévoyant que les ressources des personnes bénéficiant du taux réduit de TVA pour les opérations d'accession dans les quartiers concernés par le projets de rénovation urbaine sont appréciées à la date de signature du contrat préliminaire.

M. le rapporteur pour avis. Favorable. Cette disposition permettra d'éviter qu'un changement de ressources de l'accédant, survenu entre l'avant-contrat et la vente, ne le prive du taux réduit de TVA.

Votre commission *adopte* l'amendement. (**amendement n° 332**)

*
* *

Votre commission *émet alors un avis favorable* à l'adoption de l'article 16 ainsi modifié.

*
* *

Après l'article 16 :

(Article 278 sexies du code général des impôts)

Réforme du dispositif de taux de TVA réduit pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les zones de rénovation urbaine

Votre commission est saisie d'une série d'amendements portant articles additionnels après l'article 16.

Elle examine d'abord un amendement du rapporteur pour avis visant à étendre à l'ensemble des opérations d'accession sociale à la propriété le bénéfice du taux réduit de TVA.

M. le rapporteur pour avis. L'article 28 de la loi portant engagement national pour le logement permet d'assujettir au taux réduit de TVA les ventes de logements neufs en accession sociale à la propriété. La conjoncture actuelle appelant des mesures fortes, nous proposons de généraliser la portée du dispositif,

actuellement limité aux opérations situées dans des quartiers faisant l'objet d'un projet de rénovation urbaine ou à moins de 500 mètres de ces quartiers.

M. Alain Cacheux. L'amendement me semble en contradiction avec la volonté, exprimée sur tous les bancs, de limiter les dépenses fiscales. Il est légitime, au nom de la mixité sociale, de favoriser certaines opérations d'accession sociale à la propriété, mais dans certaines limites.

M. le rapporteur général. Je suis du même avis. Cet amendement a déjà été présenté en loi de finances, et un arbitrage a été rendu en faveur du doublement du prêt à taux zéro. Le débat a donc été tranché, et il est inutile d'y revenir, d'autant qu'étendre le taux réduit de TVA à toutes les opérations d'accession sociale à la propriété aurait un impact financier considérable.

M. le rapporteur pour avis. Ces observations sont légitimes.

L'amendement est *retiré*.

Votre commission examine ensuite un amendement de M. Jean-Pierre Gorges prévoyant que dans les établissements publics de coopération intercommunale qui ont adopté un programme local de l'habitat, les dispositions de l'article 55 de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » ne s'appliquent pas sur le territoire de la commune mais sur l'ensemble de l'EPCI concerné, le seuil étant alors porté à 25 %.

M. Jean-Pierre Gorges. La loi Chevènement et la loi SRU se contredisent : l'une donne à l'EPCI la compétence en matière d'élaboration du programme local de l'habitat – PLH –, alors que l'autre assigne aux communes des objectifs en matière de construction de logements. Une telle organisation ne peut pas fonctionner.

La loi ENL aggrave la situation, puisqu'elle donne la possibilité de fixer les objectifs de logements sociaux dans le cadre d'un PLH. Aujourd'hui, c'est le PLH, dont la mise en œuvre est obligatoire dans certaines intercommunalités, qui régit tout. C'est même lui qui fixe la typologie des logements sociaux – PLAI, PLUS, PLS. Dans ces conditions, que peut faire le maire d'une commune qui ne dispose pas d'un office communal de l'habitat, sinon attendre que les logements sociaux tombent du ciel ? Et pourtant, le préfet lui reproche de ne pas atteindre le seuil de 20 % !

La preuve que le système ne fonctionne pas, c'est qu'à l'échelle du pays, le nombre de logements sociaux n'augmente pas. Des PLH bien gérés, avec une compétence maîtrisée au niveau des EPCI, constitueraient une meilleure réponse. Ils permettraient d'éviter que ne se creuse le clivage entre logements sociaux et logements haut de gamme, au détriment des logements intermédiaires.

M. le rapporteur général. Un amendement adopté lors de l'examen de la loi SRU prévoit que si une intercommunalité dispose d'un PLH approuvé, la

pénalité due par la commune n'atteignant pas le seuil de 20 % est versée non au Fonds national, mais à l'intercommunalité. Nous avons également proposé que le décompte soit effectué au niveau de l'intercommunalité mais, à l'époque, le ministre tenait à ce qu'il se fasse au niveau communal, pour obliger les communes ayant très peu de logements sociaux à en construire.

Il nous paraissait en effet naturel de programmer la construction de logements sociaux au niveau intercommunal. Mais nous sommes parvenus aujourd'hui à un équilibre, et il ne paraît pas opportun de modifier ce dispositif.

M. Jean-Pierre Gorges. À l'heure où nous travaillons à une réforme de l'organisation des collectivités locales, il faut en finir avec ce mélange des genres inextricable.

Dans les zones urbaines, les communes qui ne disposent pas d'office municipal de logement social ne peuvent pas construire de logements sociaux.

On peut multiplier les lois sur le sujet : si on ne retient pas un périmètre pertinent, si on ne développe pas toute la gamme de logements, y compris intermédiaires, on ne résoudra jamais le problème du logement.

M. Alain Cacheux. Qu'on le veuille ou non, l'article 55 de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » a acquis une grande valeur symbolique. Lorsque la ministre a voulu le remettre en cause par le biais de l'accession sociale, elle s'est vue opposer par le Sénat un démenti cinglant. Est-il raisonnable, aujourd'hui, de reprendre ce débat ?

À Lille, l'article 55 a eu un effet significatif, non pas tant à cause de la pénalité que parce que les maires en avaient assez d'être stigmatisés. Un bilan réalisé à l'échelle de la communauté d'agglomération montre que les réalisations, en 2005 et en 2006, sont allées très au-delà de ce qui était prévu par l'engagement triennal. Vous ne pouvez donc pas affirmer que cette disposition est inefficace.

M. Jean-Pierre Gorges. La preuve que cela ne marche pas, c'est que la part du logement social en France – environ 25 % – tend à diminuer. Et on demande d'avoir 20 % de logements sociaux par commune ! Aujourd'hui, on construit plus de logements privés que de logements sociaux.

M. le rapporteur général. Quand on part de 6 %, dans une zone d'urbanisme pavillonnaire, il est impossible d'atteindre les 20 %, même en vingt ans. Ma commune n'a pas fait l'objet d'un constat de carence, mais elle n'arrivera pas à réaliser le prochain engagement triennal.

M. Alain Cacheux. Ce n'est pas au niveau de l'intercommunalité que l'on résoudra le problème.

Ce débat récurrent sur l'article 55 tend à accréditer l'idée injuste selon laquelle les élus locaux sont les premiers responsables de la crise du logement.

M. Jean-Pierre Gorges. Mon amendement prévoit, je le rappelle, de porter à 25 % la part de logements sociaux exigée. L'obligation reste la même ; ce qui change, c'est le territoire de référence.

M. Alain Cacheux. Une structure intercommunale ne dispose pas d'une légitimité politique suffisante pour imposer à une commune qui n'en veut pas la réalisation d'un certain nombre de logements sociaux.

M. Jean-Pierre Gorges. Mais si : le PLH est opposable au PLU. Le PLU d'une commune doit être en conformité avec le PLH défini au niveau de l'intercommunalité. C'est pourquoi la disposition que je propose aurait un caractère beaucoup plus coercitif que la loi actuelle. En outre, l'intercommunalité est un échelon bien plus pertinent en matière de construction de logements.

Votre commission *rejette* l'amendement.

*
* *

Après l'article 16 :

(Article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation)

Cautionnement des acquéreurs des logements sociaux mis en vente par les organismes HLM

Elle examine ensuite un amendement de M. Jean-Pierre Gorges permettant à un office HLM de se porter caution pour les acquéreurs des logements qu'elle met en vente.

M. Jean-Pierre Gorges. Les locataires souhaitant acquérir le logement social qu'ils occupent ont parfois des difficultés à obtenir un prêt bancaire. Il est donc proposé de permettre à l'office de se porter caution pour une durée de cinq ans, correspondant à la durée pendant laquelle ce dernier peut récupérer – prioritairement et sans perte financière – le logement en cas de vente.

M. le rapporteur pour avis. Je suis plutôt favorable à cette disposition, même si je crains qu'elle n'ait un effet dissuasif pour les offices déjà peu enclins à céder leur patrimoine.

M. Jean-Pierre Gorges. Ce dispositif serait facultatif. Il pourrait faciliter le règlement de dossiers difficiles.

Votre commission *adopte* l'amendement (**amendement n° 333**).

Puis, votre Commission *émet un avis favorable* à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie pour avis, ainsi modifiées.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 3

Amendement n° 313 présenté M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

À l'alinéa 22, après les mots « de prêts », rajouter les mots « d'avances sur travaux »

Article 3

Amendement n° 314 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

À la première phrase de l'alinéa 23, supprimer les mots :

« ou sur proposition ».

Article 3

Amendement n° 315 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

À la deuxième phrase de l'alinéa 23, substituer aux mots :

« consultation de »,

les mots :

« concertation avec ».

Article 3

Amendement n° 316 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 23 :

« Le Gouvernement transmet au Parlement, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, le rapport mentionné à l'article 192 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. »

Article 3

Amendement n° 317 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Après l'alinéa 23, insérer l'alinéa suivant :

« À compter du 30 juin 2011, le Gouvernement engage tous les trois ans une concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale pour le logement, relative à ces emplois. »

Article 3

Amendement n° 318 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

I.– À l'alinéa 26, supprimer les mots :

« d'études, d'évaluation et »

II.– Par conséquent, supprimer l'alinéa 36 de cet article.

Article 3

Amendement n° 319 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Après l'alinéa 26, insérer l'alinéa suivant :

« Elle soumet un rapport annuel au Parlement »

Article 3

Amendement n° 320 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Après l'alinéa 134, insérer les trois alinéas suivants :

« 13° quater Après l'article L. 313-26-1, il est inséré un article L. 313-26-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 313-26-2. – Jusqu'au 31 décembre 2011, un quart des attributions, réparties programme par programme, effectuées dans les logements pour lesquels les organismes collecteurs agréés associés de l'Union d'économie sociale pour le logement disposent de contrats de réservation sont réservées aux salariés et aux demandeurs d'emploi confrontés à des problèmes particuliers d'accès ou de maintien dans le logement désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. Les personnes recevant une information concernant les salariés ou les demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires au sein d'un organisme collecteur sont préalablement habilitées à cet effet par décision du représentant de l'État dans le département du siège de l'organisme collecteur et sont tenues au secret professionnel. »

Article 3

Amendement n° 321 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Après l’alinéa 148, insérer les deux alinéas suivants :

« Art. L. 313-34-1 – Jusqu’au 31 décembre 2011, un quart des attributions, réparties programme par programme, effectuées dans les logements appartenant à l’Association Foncière Logement ou à l’une de ses filiales sont réservées aux salariés et aux demandeurs d’emploi confrontés à des problèmes particuliers d’accès ou de maintien dans le logement désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l’article L. 441-2-3.

« Les modalités d’application du présent article sont fixées par décret en Conseil d’État. Les personnes recevant une information concernant les salariés ou les demandeurs d’emploi désignés comme prioritaires au sein de l’Association Foncière logement sont préalablement habilitées à cet effet par décision du représentant de l’État dans le département du siège de l’organisme collecteur et sont tenues au secret professionnel. »

Article 3

Amendement n° 322 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

VII.– Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du lendemain de la publication du décret prévu par l’article L. 313-35 du code de la construction et de l’habitation et qui devra intervenir au plus tard le 31 décembre 2009 ».

Après l’article 3

Amendement n° 323 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Insérer l’article suivant :

L’article L. 135 B du livre des procédures fiscales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Afin de faciliter le contrôle du respect des engagements du bailleur, l’administration fiscale transmet gratuitement à l’agence nationale de l’habitat, à sa demande, l’identifiant unique des logements vacants ou non vacants tel qu’il ressort de son fichier relatif à la taxe d’habitation. »

Article 7

Amendement n° 324 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

A l’alinéa 13, substituer aux mots : « 30 000 logements locatifs sociaux, dont », les mots : « 25 000 logements locatifs sociaux et ».

Article 15

Amendement n° 325 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« III.— La deuxième phrase du deuxième alinéa du h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts est complété par les mots : « lorsque les travaux de transformation du local ou de réhabilitation du logement ont fait l'objet de la déclaration d'ouverture de chantier prévue à l'article R. 421-40 du code de l'urbanisme avant le 31 décembre 2009. »

Après l'article 15

Amendement n° 326 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Insérer l'article suivant :

I.— Au m) du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, le taux : « 45 % » est remplacé par le taux : « 60 % ».

III.— La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Après l'article 15

Amendement n° 327 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Insérer l'article suivant :

I.— Après le mot : « location », la fin du premier alinéa du m) du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts est ainsi rédigé : « , si ces logements font l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation. Cette déduction est consentie à compter de la date de prise d'effet de la convention et pendant toute sa durée d'application. »

II.— Après le mot : « logements », la fin du deuxième alinéa du m) du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts est ainsi rédigé : « lorsque ces logements font l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation. Cette déduction est consentie à compter de la date de prise d'effet de la convention et pendant toute sa durée d'application. »

III.— Après le second alinéa du m) du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, il est inséré les deux alinéas suivants :

« Un décret précise les modalités de mise en œuvre des deux précédents alinéas.

« Lorsqu'à l'échéance de l'une des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 ou L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation, y compris après une période triennale de prorogation, le contrat de location du logement concerné est en cours de validité au sens de l'article 10 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, le bénéfice de l'une des déductions des revenus bruts prévue au présent article est maintenu jusqu'à la date fixée pour le renouvellement ou la reconduction de ce contrat de location, tant que le même locataire reste en place et que toutes les conditions, notamment celles de loyer, sont remplies. »

IV.— La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Après l'article 15

Amendement n° 328 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Insérer l'article suivant :

I. – Après le cinquième alinéa du m) du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les baux conclus à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, cette déduction est portée à 70 % des revenus bruts des logements donnés en location dans le cadre d'une convention mentionnée à l'article L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation, lorsque le logement est loué à un organisme public ou privé, soit en vue de sa sous-location, meublée ou non, à des personnes confrontées à des problèmes particuliers d'accès ou de maintien dans le logement désignées comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3 du même code ou aux personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition, soit en vue de l'hébergement de ces mêmes personnes. Cette déduction s'applique pendant la durée de location à l'organisme. »

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Après l'article 15

Amendement n° 329 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances :

Insérer l'article suivant :

L'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'agence nationale de l'habitat peut communiquer à l'administration fiscale, spontanément ou à sa demande, sans que puisse être opposée l'obligation au secret professionnel, tous les renseignements et documents recueillis dans le cadre de sa mission et notamment les informations relatives aux conventions signées en application du présent article en précisant l'identifiant unique des logements auxquels se rapportent ces conventions et le nom de leur propriétaire. »

Après l'article 15

Amendement n° 330 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Insérer l'article suivant :

« Dans un délai d'un an après la publication de la loi n° de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les services de l'État établissent une cartographie des logements construits sous le régime fiscal décrit au h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts. Ils adressent les éléments de ce bilan et, le cas échéant, le bilan des contrôles effectués au titre du premier alinéa du présent article, aux établissements publics mentionnés à l'article L. 302-1 pour les communes qui les concernent. »

Article 16

Amendement n° 331 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances et M. Cacheux :

I.— Compléter l’alinéa 11 par les mots : « ou encore, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession ».

II.— La perte de recettes pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 16

Amendement n° 332 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, M. Cacheux, M. Jean-Louis Dumont, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Carcenac, M. Claeys, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

I. — Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Au 6. du I de l’article 278 sexies du code général des impôts, après la première occurrence du mot : « ressources », sont insérés les mots :

« , à la date de signature de l’avant-contrat ou du contrat préliminaire ou, à défaut, à la date du contrat de vente ou du contrat ayant pour objet la construction du logement, ».

II. — La perte de recettes pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Après l’article 16

Amendement n° 333 présenté par M. François Scellier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances et M. Jean-Pierre Gorges :

Insérer l’article suivant :

L’alinéa 5 de l’article L. 443-7 du code de la construction et de l’habitation est complété par la phrase suivante :

« Il délibère également sur la possibilité de se porter caution, pour une durée de 5 ans, des acquéreurs personne physique. »