

N° 181

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 janvier 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, instituant le **droit opposable au logement** et portant **diverses mesures en faveur de la cohésion sociale** (Urgence déclarée),*

Par M. Bernard SEILLIER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mme Catherine Procaccia, M. Thierry Repentin, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi.

Voir les numéros :

Sénat : 170, 174 et 175 (2006-2007)

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE DU PRINCIPE D’UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	11
A. LE DISPOSITIF ACTUEL	11
1. <i>La loi reconnaît déjà l’existence d’un droit au logement</i>	11
2. <i>Le modèle écossais</i>	12
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI	13
1. <i>Le principe</i>	13
2. <i>La procédure de recours</i>	13
3. <i>Une mise en œuvre par étapes</i>	14
C. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION	14
1. <i>Un droit garanti exclusivement par l’Etat</i>	14
2. <i>La distinction nécessaire entre droit à l’hébergement et droit au logement</i>	15
3. <i>La pertinence d’une évaluation du dispositif à moyen terme</i>	15
II. CRÉER LES CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	17
A. LES DIFFICULTÉS D’ACCÈS AU LOGEMENT	17
1. <i>Une offre insuffisante de logements</i>	17
2. <i>Une hausse continue du taux d’effort des ménages pour le logement</i>	19
3. <i>Le développement des situations de « mal-logement »</i>	20
B. DES POLITIQUES QUI COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS	21
1. <i>Un effort sans précédent de construction de logements</i>	21
2. <i>Un effort significatif en faveur de l’hébergement</i>	22
C. LES MESURES COMPLÉMENTAIRES PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION	23
1. <i>Accroître la production des logements très sociaux</i>	23
2. <i>Mobiliser les ressources du parc privé</i>	23
3. <i>L’amélioration de la solvabilité des ménages</i>	24
III. DIVERSES MESURES EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE	25
A. EN FAVEUR DES MICROENTREPRENEURS	25
B. EN FAVEUR DES VIEUX MIGRANTS	25
C. EN FAVEUR DES MÉNAGES MODESTES	26
D. EN FAVEUR D’UNE RÉGULATION HARMONIEUSE DE LA CIRCULATION DES CITOYENS DE L’UNION EUROPÉENNE	27

EXAMEN DES ARTICLES	29
CHAPITRE PREMIER - Dispositions instituant le droit au logement opposable	29
• <i>Article premier (article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement)</i> Création d'un droit au logement opposable	29
• <i>Article additionnel après l'article premier</i> Diffusion des informations relatives aux modalités d'accès à un logement	31
• <i>Article additionnel après l'article premier (art. L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles)</i> Compétence des travailleurs sociaux dans le domaine du logement	32
• <i>Article 2 (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)</i> Elargissement des conditions du recours gracieux devant la commission départementale de médiation	32
• <i>Article 3 (art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> Création d'un recours contentieux devant la juridiction administrative	36
• <i>Article 4 (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> Délégation de la responsabilité du droit au logement	39
• <i>Article 5 (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> Caducité des conventions de délégation	40
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> Rapport d'évaluation du Conseil économique et social	41
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale)</i> Relèvement des objectifs du plan de cohésion sociale	43
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. 1388 bis du code général des impôts)</i> Prorogation de l'abattement relatif à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux situés en zones urbaines sensibles	44
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. 31 du code général des impôts)</i> Location à des personnes morales des logements bénéficiant du dispositif fiscal « Borloo dans l'ancien »	45
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. 31 du code général des impôts)</i> Aménagement du dispositif d'incitation fiscale « Borloo dans l'ancien »	47
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 310-12 du code des assurances)</i> Création d'un fonds de garantie des risques locatifs	47
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> Encadrement du dispositif de prévention des expulsions dans le parc locatif social	49
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. L. 542-5-1 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale et art. L.351-3 du code de la construction et de l'habitation)</i> Ressources prises en compte pour le calcul des allocations de logement	51
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. L. 542-2, L. 552-1 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale et art. L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> Suppression du mois de carence pour le versement des allocations de logement	52
• <i>Article additionnel avant l'article 6 (art. L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 542-5 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale)</i> Indexation du barème des aides au logement sur l'indice de référence des loyers	53
CHAPITRE II - Dispositions en faveur de la cohésion sociale	54
• <i>Article 6 (art. L. 131-6, L. 131-6-2, L. 133-6-2 et L. 136-3 du code de la sécurité sociale)</i> Cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires	54

• Article 7 (art. L. 117-2 nouveau du code de l'action sociale et des familles) Création d'une aide à la réinsertion familiale et sociale des vieux migrants	58
• Article 8 (art. 199 sexdecies du code général des impôts) Crédit d'impôt « services à la personne »	62
• Article 9 (art. L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles, L. 380-3 et L. 512-1 du code de la sécurité sociale) Accès aux prestations sociales non contributives des ressortissants de l'Union européenne	65
• <i>Intitulé du projet de loi</i> Projet de loi instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	66
TRAVAUX DE LA COMMISSION	67
I. AUDITION DU MINISTRE	67
II. AUDITIONS	73
• Audition de MM. Xavier EMMANUELLI, président, et Bernard LACHARME, secrétaire général, du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées	73
• Audition de M. Jacques PÉLISSARD, président de l'association des maires de France	78
III. EXAMEN DU RAPPORT	81
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	93
TABLEAU COMPARATIF	95

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi que nous abordons aujourd'hui est d'une nature particulière et rare. Il n'est pas un texte de mise au point ni de régulation fine d'un mécanisme à perfectionner, ce qu'est souvent la législation de nos sociétés développées.

C'est une sorte de retour aux fondamentaux de l'humanité. Il marque une affirmation exceptionnelle du primat du politique sur l'économique. C'est une forme de défi et de reconquête méritant d'être saluée, dans un temps de soumission trop fréquente du politique aux lois du marché. Une véritable ambition d'écologie humaine s'affirme à travers ce projet de loi dans la mesure même où il proclame que la personne humaine ne s'arrête pas à l'enveloppe extérieure de son corps, mais s'étend au logement dans lequel il doit pouvoir s'abriter, y développer sa vie intime et organiser celle de sa famille immédiate. La dignité humaine comporte en effet cet impératif d'habitat qu'est le corps de sa mère jusqu'à sa naissance et un logement conforme à sa dignité ensuite. Devant cet espace vital nécessaire au point d'être inséparable de l'existence individuelle en tant que telle, l'Etat va se reconnaître avec ce texte une véritable responsabilité de satisfaction. **Les premières pierres d'une véritable protection sociale contre le mal-logement ou la carence totale de logement** vont ainsi être posées non plus seulement au niveau des principes, mais de la réalité même.

C'est un véritable événement dont le succès dépendra de l'attention que nous lui porterons.

Plusieurs précautions doivent entourer les premiers pas dans l'effectivité, de ce nouveau droit au logement.

Une première erreur à éviter consisterait à croire que tout est réglé, alors que ce n'est qu'un début qu'il faut acclimater à nos pratiques juridiques et à nos comportements.

En effet, les premières difficultés viendront des causes du mal-logement.

Autant la problématique est claire quand on se trouve en présence de causes étrangères à la victime du mal-logement : carence de l'offre ou insolvabilité du fait de la pauvreté par exemple.

Autant dire tout de suite, en revanche, que des situations délicates seront ici ou là soulevées quand la responsabilité du demandeur de logement sera partiellement engagée dans la naissance de la situation. Je pense notamment aux séparations conjugales dans de grandes villes où leur multiplication crée une envolée de demandes de logements, puisqu'il en faut deux là où un seul suffisait. Et qui plus est, le doublement concerne des logements de taille identique pour que les conjoints séparés puissent y accueillir à tour de rôle leurs enfants.

Un autre point sensible proviendra de la demande générée par l'immigration et se cristallisera autour de la notion de stabilité de la présence exprimée au moment de la demande de logement.

Une autre menace pèse sur le succès de la reconnaissance du droit social au logement : l'engorgement spontané ou organisé des tribunaux administratifs.

Une part d'inconnu existe en effet sur cette variable. C'est inévitable et il serait vain de chercher à différer l'entrée en vigueur de la loi pour assurer une sécurité absolue à la satisfaction du droit au logement de manière instantanée. Le pilotage du processus instauré passe par la différenciation entre simplement prioritaire et prioritaire urgent.

Ce sont les commissions de médiation qui disposeront de la gestion de ce classement. Mais il ne s'agit pas d'une maîtrise totalement libre puisque les catégories de classement ne comportent que peu de latitude d'appréciation.

L'idée de réguler le système par la modification des dates de mise en œuvre ne me semble pas opératoire pour deux raisons. Aucune quantification suffisamment précise à ce jour, et surtout aucune anticipation sur la mise en œuvre de la dynamique nouvelle ne permettent d'affiner avec une précision suffisante le calendrier à substituer à celui que prévoit le projet, sans compter le risque de ruiner l'effet stimulant attendu d'un volontarisme explicite.

Mais surtout, l'impression inévitablement créée alors, de chercher à vider de sa substance le droit au logement opposable ne pourrait que diviser les esprits alors que la reconnaissance même de ce droit social nouveau appelle un enthousiasme aussi général que celui qui prévalut à la Libération de la France après guerre, avec l'instauration des régimes de base de protection sociale. En sens contraire également, une anticipation d'un an de la mise en œuvre pour les gens à la rue appelés à connaître un passage dans un hébergement provisoire, avant l'accès définitif dans un logement normal, donnerait l'impression totalement erronée qu'en fait c'est d'un droit à l'hébergement dont il s'agirait avant tout ici.

La vraie question est de savoir comment non pas enclencher, mais développer et accélérer dans la durée, une dynamique de résorption du hiatus entre la demande de logements et sa satisfaction.

Or chacun sait bien que la solution au problème du logement en France ne dépend pas seulement de ce texte, mais de deux autres variables : le rythme de construction et de mise sur le marché de logements sociaux en provenance du parc public ou privé d'une part, la résorption du différentiel entre la solvabilité de la demande et le coût de l'offre de location, d'autre part. Sur ces deux aspects, des signaux sont introduits par amendements dans le texte, pour qu'il soit clair que **la stratégie globale de mise en œuvre du droit au logement, ne repose pas sur le contentieux mais sur une démarche globale.**

A ce titre, le projet initial contenait la mise en place d'un comité de suivi autour du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Cette disposition ne figure pas dans le projet pour des raisons juridiques. Sa création est d'ordre réglementaire. Sa nécessité est cependant évidente. Aucun doute ne pèse sur sa mise en place, tant son rôle sera indispensable pour suivre la genèse de ce nouveau droit, de ses balbutiements initiaux jusqu'à sa maturité et à son accomplissement.

Il s'agit véritablement d'un accompagnement dans tous les sens du terme, de la part de toutes les parties prenantes, pour qu'aucune ne soit tentée de contrarier la marche en avant engagée aujourd'hui.

Je forme le vœu que chaque Français soit conscient de l'enjeu que le Président de la République et le Gouvernement ont su affirmer au moment où les circonstances le rendaient recevable par l'opinion publique.

A nous parlementaires de mettre en forme aujourd'hui ce texte, dans les contingences propres à cette phase législative historique, non seulement sans dénaturer son inspiration, mais aussi et surtout en lui donnant toute l'énergie de notre confiance.

Cette réapparition d'une pure essence du politique, porteuse de l'espoir du bien commun, au milieu d'une économie mondialisée séduite par le primat du financier mérite quelque effort de chacune et chacun d'entre nous.

I. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE DU PRINCIPE D’UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

A. LE DISPOSITIF ACTUEL

1. La loi reconnaît déjà l’existence d’un droit au logement

Le droit au logement a été défini par la loi Besson du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Son article premier précise que sa garantie « *constitue un devoir de solidarité pour l’ensemble de la nation* » et que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l’inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d’existence, a droit à une aide de la collectivité, [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s’y maintenir* ».

Puis, dans sa décision n° 94-359 du 19 janvier 1995 relative à loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l’habitat, le Conseil constitutionnel a consacré le droit au logement comme un objectif ayant valeur constitutionnelle¹.

Depuis 2002, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées plaide pour la mise en œuvre d’un droit au logement opposable. Dans son rapport de 2002², il envisageait plusieurs orientations pour définir les conditions de son application, parmi lesquelles la création d’une obligation de résultat juridiquement opposable par l’ouverture d’un recours contentieux, assortie du développement d’une offre locative sociale diversifiée et de la sécurisation de l’accès au logement.

En 2003³, sa réflexion s’est davantage focalisée sur l’identification d’une autorité responsable et des conditions de construction de sa responsabilité.

Dans un rapport plus récent⁴ encore, il évoque la possibilité d’une expérimentation locale, tout en préconisant la responsabilité en dernier ressort de l’Etat.

¹ « *La possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* ».

² *Huitième rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Vers un droit au logement opposable - octobre 2002.*

³ *Neuvième rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Droit au logement : construire la responsabilité - novembre 2003.*

⁴ *Rapport au Premier ministre sur l’expérimentation locale d’un droit au logement opposable, octobre 2006.*

2. Le modèle écossais

Il n'existe pas d'exemple étranger de mise en œuvre d'un droit au logement opposable hormis celui de l'Ecosse. Son dispositif, qui a déjà pu faire l'objet d'une première évaluation sur la base de trois années d'application, peut être instructif et servir de modèle pour l'instauration d'un droit au logement opposable à la française. Avec le *Homeless Scotland Act*, voté en 2003, l'Ecosse a en effet ouvert la voie vers la reconnaissance d'un droit au logement opposable.

Cette réforme a été mise en œuvre par étapes : dès l'automne 2002, avant même l'adoption de la loi, tout demandeur prioritaire a pu exiger d'accéder effectivement à un logement temporaire ; le dispositif s'est rapidement élargi à des catégories prioritaires de plus en plus larges avant la généralisation de ce droit à l'ensemble de la population prévu pour 2012.

Les personnes concernées peuvent faire valoir leur droit auprès d'une collectivité locale, généralement leur collectivité de résidence ou d'origine et, le cas échéant, l'assigner devant la chambre administrative du tribunal civil. Selon les situations, la collectivité est tenue de proposer un logement durable, un hébergement institutionnel et, si la situation du demandeur le justifie, des services et prestations.

Cette loi est accompagnée d'un « code d'orientation » qui s'apparente à un manuel d'utilisation de la loi à destination des collectivités responsables. Des principes d'arbitrage sont posés afin de limiter les décisions d'opportunité : à titre d'exemple, une femme avec deux enfants relève de façon évidente d'une catégorie prioritaire. En revanche, une personne qui se plaindrait du caractère inconfortable de son logement serait soumise à une évaluation du caractère « raisonnable » de sa demande, celle-ci pouvant être arbitrée *in fine* par une cour de justice.

Dans le droit écossais, le tribunal n'intervient que si la loi n'a pas été respectée ou si la capacité discrétionnaire de la collectivité a été exercée improprement. Pour éviter les dérives, le code d'orientation définit très précisément la situation de « mal-logement », ses circonstances et la grille de correspondance entre ces circonstances et les prestations auxquelles elles peuvent donner droit.

Les premiers résultats positifs consécutifs à l'application du *Homeless Scotland Act* sont très certainement liés au travail considérable réalisé en amont pour développer le potentiel d'offre de logements et préparer les acteurs de proximité et les élus à sa mise en œuvre sur le terrain.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

1. Le principe

En France, la mise en œuvre du droit au logement opposable intervient au terme de quelques années de réflexion, mais qui sont demeurées très confidentielles. Le large débat qui s'est ouvert cette année à ce sujet, lors de l'examen du projet de loi portant engagement national pour le logement, a été l'occasion d'envisager sa mise en œuvre sans pourtant aller au-delà d'un objectif de long terme, proche de l'utopie.

Pourtant, la concertation menée par le Haut Comité semble avoir porté ses fruits et il apparaît aujourd'hui que l'ensemble des associations et des acteurs du logement accueillent ce projet de loi comme une avancée positive, un pas décisif et une première étape vers une couverture universelle contre le risque de mal-logement.

En effet, le projet de loi met en œuvre **l'opposabilité** du droit au logement, c'est-à-dire qu'il ouvre la possibilité de le faire valoir dans le cadre d'un recours gracieux ou contentieux. Ce droit est garanti par l'Etat aux personnes résidant sur le territoire français de façon régulière et stable n'étant pas en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement indépendant et décent.

2. La procédure de recours

La procédure se décomposera en deux temps :

- En premier lieu, un **recours gracieux** devant une commission de médiation, qui pourra être introduit :

- **sans condition de délai**, par les personnes relevant de cinq catégories prioritaires et qui n'auraient pas obtenu de réponse à leur demande de logement, c'est-à-dire les personnes dépourvues de logement, celles menacées d'expulsion sans relogement, celles placées dans une structure d'hébergement temporaire, celles logées dans un taudis ou une habitation insalubre et, enfin, les ménages ayant des enfants mineurs logés dans des habitations indécentes ou suroccupées ;

- **au-delà d'un délai anormalement long**, dont la durée sera définie par le préfet en fonction des caractéristiques locales, par tous les autres demandeurs en attente de logement.

Deux hypothèses doivent ensuite être envisagées :

- si la demande n'est pas reconnue comme prioritaire par la commission de médiation, le demandeur peut faire appel de cette décision devant le tribunal administratif ;

- dans le cas contraire, le préfet ou, le cas échéant, le délégataire de ses droits à réservation, désigne un organisme bailleur chargé de loger le demandeur et précise dans quel délai. Si les capacités ou les besoins du demandeur l'exigent, l'autorité responsable peut l'orienter vers une structure d'hébergement adaptée.

• Ensuite, **un recours contentieux** pourra être engagé, si le logement n'est pas effectif : au-delà d'un délai fixé par voie réglementaire, le demandeur saisira la juridiction administrative. Si le juge reconnaît le bien-fondé de sa demande, il ordonnera le relogement, le logement ou l'accueil dans une structure adaptée, et pourra assortir cette injonction d'une astreinte, dont le produit sera versé au fonds régional d'aménagement urbain. Ce fonds finance pour les communes et les EPCI des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

3. Une mise en œuvre par étapes

Le projet de loi prévoit une mise en œuvre progressive, selon le calendrier suivant :

- à compter du **1^{er} décembre 2008**, le recours sera ouvert aux cinq catégories de demandeurs prioritaires précisément identifiées ;

- puis, à compter du **1^{er} janvier 2012**, il sera possible pour tout demandeur qui n'aura pas reçu de réponse à sa demande de logement au-delà d'un délai anormalement long.

Parallèlement, le texte autorise la mise en œuvre anticipée de ce recours, **avant le 1^{er} décembre 2008**, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) volontaires ayant conclu avec l'Etat une convention de délégation du contingent préfectoral, et qui souhaiteraient expérimenter le dispositif au profit des cinq catégories prioritaires. Dès lors, tout recours devant la juridiction administrative s'exercerait automatiquement contre les communes ou EPCI délégataires et non contre l'Etat.

C. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION

1. Un droit garanti exclusivement par l'Etat

Dans ses rapports successifs, le Haut Comité s'est toujours prononcé en faveur du principe d'une responsabilité assumée exclusivement par l'Etat. Les personnes auditionnées par votre rapporteur partagent largement cette opinion, notamment les représentants des élus locaux et les associations en charge de l'insertion et du logement.

En effet, bien que très attachés aux compétences qui leur ont été transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales, les élus locaux sont fermement opposés à la délégation de la responsabilité de mise en œuvre du droit au logement.

Et, si elle peut présenter des aspects séduisants au premier abord, l'expérimentation locale du dispositif a suscité des réserves fondamentales, qui laissent à penser qu'elle n'est ni souhaitée ni véritablement possible. En effet, le maire ou le président de l'EPCI ne disposant ni des moyens (pouvoir de réquisitions par exemple), ni forcément de la volonté de la mettre en œuvre, il est, semble-t-il, inutile de conserver cette mesure, qui ne devrait être finalement qu'une mesure d'affichage.

Par ailleurs, la maintenir risquerait de décourager les communes et les EPCI de signer (ou renouveler) une convention de délégation. C'est pourquoi, votre commission vous propose de supprimer les dispositions qui prévoient ce transfert ainsi que, par cohérence, celles qui ouvrent la possibilité d'une expérimentation locale du dispositif.

2. La distinction nécessaire entre droit à l'hébergement et droit au logement

Votre rapporteur a été sensible aux craintes exprimées par certaines associations que le droit à l'hébergement et le droit au logement soient confondus. En effet, la proposition d'un hébergement ne peut être envisagée comme une solution pérenne qui se substituerait au droit, à terme, à un logement décent et autonome.

C'est pourquoi votre commission propose de distinguer clairement les deux objectifs : l'hébergement constitue une réponse d'urgence ou une solution temporairement adaptée à la situation du demandeur, tandis que le logement doit être l'objectif ultime d'un parcours d'insertion réussi.

3. La pertinence d'une évaluation du dispositif à moyen terme

Les dates retenues par le projet de loi pour la mise en œuvre du droit au logement opposable ont suscité de vives controverses. En réalité, il apparaît qu'à ce stade, personne n'est en mesure d'évaluer précisément le nombre de recours que pourrait entraîner, au 1^{er} décembre 2008, l'ouverture du dispositif aux seules catégories prioritaires définies par le texte.

C'est pourquoi, plutôt que d'anticiper ou de reporter les échéances prévues par le Gouvernement, votre commission estime préférable de conserver le calendrier annoncé pour qu'il constitue un aiguillon pour les prochains gouvernements et les incite à trouver très vite des solutions pour permettre la mise en œuvre effective du droit au logement. Suivant une méthode éprouvée, elle considère qu'il est plus utile d'engager le dispositif et d'observer avec précision sa mise en œuvre, puis de procéder aux éventuelles adaptations qu'elle nécessiterait.

De plus, le report de la date de mise en œuvre du droit au logement opposable au profit des catégories prioritaires créerait, sans aucun doute, une profonde émotion et une grande déception. Cette approche pragmatique conduit donc votre commission à suggérer de confier au Conseil économique et social la rédaction d'un rapport d'évaluation à mi-parcours, qui sera remis au Président de la République et au Parlement avant le 1^{er} octobre 2010. A cette date, le conseil disposera de données chiffrées précises concernant l'activité des commissions de médiation et des tribunaux administratifs et sera en mesure de proposer l'aménagement du dispositif et de préciser les échéances à suivre.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées s'est dit favorable à cette approche. Il a d'ailleurs été à l'initiative de la création d'un comité de suivi élargi dont il constitue la structure centrale, afin de suivre l'élaboration et l'application de la loi. Etabli de façon informelle depuis le début de l'année, afin de rechercher des solutions adaptées à offrir à chacune des personnes installées dans les tentes le long du canal Saint-Martin, l'existence de ce comité de suivi devait être consacrée dans la loi. Il figurait d'ailleurs dans l'avant-projet de loi, puis le Gouvernement a préféré qu'il soit prévu de l'instituer par voie réglementaire. Selon Xavier Emmanuelli, président du Haut Comité, le comité de suivi pourrait proposer, dès juillet 2007, des adaptations du calendrier, modulées selon le degré de tension immobilière que rencontrent les territoires.

En effet, le cas particulier de la région parisienne et, de façon plus générale, des zones urbaines où la situation du logement est tendue, - les départements d'outre-mer ou les grandes agglomérations urbaines par exemple - devra faire l'objet d'une analyse approfondie, afin que le comité de suivi puisse prévoir des dispositions particulières d'application du dispositif dans ces zones, éventuellement regroupées dans un texte spécifique.

II. CRÉER LES CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

A. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

Les difficultés que rencontrent certains ménages pour accéder à un logement proviennent à la fois d'une offre insuffisante de logements socialement accessibles, d'un manque de solvabilité des ménages et du développement de situations d'extrême précarité qui se traduisent par la multiplication des cas de mal-logement.

1. Une offre insuffisante de logements

● En premier lieu, **l'offre de logements est nettement insuffisante par rapport à la demande**, car l'augmentation du nombre de ménages - 320.000 par an - a été plus soutenue que celle des nouvelles constructions. Aujourd'hui, compte tenu des retards accumulés au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, **les besoins sont estimés à environ 800.000 logements**, ce qui a justifié la mise en œuvre d'un programme de construction sans précédent qui prévoit la réalisation de près de 400.000 logements par an jusqu'à 2010 pour résorber le déficit cumulé.

Evolution du nombre des ménages
et des mises en chantier de logements

Variation annuelle moyenne	1990-1998	1999-2004
Ménages (résidences principales)	250.000	320.000
Besoins globaux de logements	300.000	390.000
Mises en chantier de logements	280.000	320.000
Déficit de logements	20.000	70.000
Déficit cumulé sur la période	180.000	420.000

Sources : Ministère de l'équipement, Insee, Crédit agricole.

● On constate également que **l'offre de logements ne répond pas à la demande des ménages à faibles revenus**, qui ont besoin de logements à loyers accessibles. En effet, l'effort réalisé en faveur de la construction de logements se concentre essentiellement sur les logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS), accessible à des ménages disposant de revenus intermédiaires, et de façon marginale sur les logements à loyers accessibles financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) ou des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I).

Les conditions d'accessibilité aux différentes catégories de logements sociaux

• Conditions de ressources nécessaires pour accéder à un logement financé à l'aide d'un PLA-I

Les logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) sont destinés à des ménages qui cumulent de faibles ressources et des difficultés sociales. Suivant les catégories de ménages considérées, la valeur des plafonds de ressources des PLA-I se situe entre 55 % et 60 % des plafonds pris en compte pour accéder à un logement financé en PLUS. Les loyers sont limités à 88 % du loyer maximum PLUS.

Le pourcentage de ménages pouvant accéder aux logements financés en PLA-I par rapport à la population totale est de 31,5 % (29,1 % en Ile-de-France et 32,3 % en province).

• Conditions de ressources nécessaires pour accéder à un logement financé à l'aide d'un PLUS

Le prêt locatif à usage social (PLUS) a remplacé en 1999 le prêt locatif aidé (PLA). Il représente le principal mode de financement mis à disposition des organismes de logement social pour développer une offre locative à bon marché.

Depuis le 11 janvier 1999, les plafonds de ressources applicables aux opérations PLUS (et PLA-I) sont révisés en fonction de l'évolution du Smic. Cette disposition, complétée par des mesures spécifiques de revalorisation en 1998 et 1999, a entraîné un relèvement des plafonds beaucoup plus important que celui du revenu moyen des ménages entre 1996 et 2002 et a contribué à augmenter le nombre des ménages pouvant accéder à un logement social.

Après la revalorisation des plafonds de ressources intervenue au 11 janvier 2005, la part des ménages susceptible d'accéder au PLUS est désormais estimée à 67,7 % (64 % en Ile-de-France et 68,5 % en province).

• Conditions de ressources nécessaires pour accéder à un logement financé à l'aide d'un PLS

Le prêt locatif social peut être mobilisé indifféremment par les organismes de logement social et par les investisseurs privés. Depuis le 29 juillet 2004, les plafonds de ressources des ménages pris en compte pour accéder à un logement financé en PLS sont de 140 % des plafonds PLUS pour la zone C, de 160 % pour la zone B et de 180 % pour la zone A. On estime à 82 % la part des ménages éligible au PLS. Les loyers pratiqués sont égaux à ceux du PLUS majorés de 50 %.

Les bailleurs privés doivent s'engager à respecter les conditions de location pendant une période égale à la durée initiale du prêt, sans que celle-ci ne puisse être inférieure à neuf ans ni supérieure à trente ans. En revanche, l'engagement est illimité pour les bailleurs sociaux.

Source : d'après le rapport « Le mal-logement » de la fondation Abbé Pierre - 2006.

Il en résulte une forte insatisfaction de la **demande de logements locatifs sociaux**, puisque sur 1,3 million de demandes réelles, seules 433.000 ont pu être honorées en 2004, laissant 870.000 demandes en attente. De ce fait, l'obtention d'une habitation à loyer modéré dans le parc social ou conventionné privé se traduit par des délais d'attente de plus en plus longs, environ dix ans à Paris.

Evolution du nombre de logements sociaux financés

Années	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total logements sociaux	PLA CFF puis PLS agréés ⁽¹⁾	Total général	Part des PLS
1994	11.078	68.575	-	79.653	-	-	-
1995	15.481	45.060	-	60.541	-	-	-
1996	8.617	43.219	-	51.836	5.225	57.061	9,2 %
1997	11.818	43.583	-	55.401	4.510	59.911	7,5 %
1998	15.597	30.463	416	46.476	4.966	51.442	9,7 %
1999	13.921	28.336	570	42.827	4.868	47.695	10,2 %
2000	5.050	31.325	1.661	38.036	4.081	42.117	9,7 %
2001	5.427	39.513	2.711	47.651	8.648	56.299	15,4 %
2002	5.188	36.412	2.856	44.456	11.834	56.290	21 %
2003	5.034	34.588	4.144	43.766	12.659	56.425	22,4 %
2004	6.037	51.548	4.521	52.106	20.598	72.704	28,3 %
2005 ⁽²⁾	7.674	45.437	-	53.111	22.629	75.740	29,9 %

⁽¹⁾ PLS depuis 2000, hors PLS réalisés par la Foncière.

Source : Ministère du logement

⁽²⁾ Données au 31 décembre 2005

Enfin, en dépit des dispositifs d'incitation mis successivement en œuvre, on observe un nombre encore trop élevé **d'habitations vacantes dans le parc privé**, puisque plus de 100.000 logements sont désaffectés ou laissés volontairement vides par leurs propriétaires.

2. Une hausse continue du taux d'effort des ménages pour le logement

Depuis 2000, les prix de l'immobilier ont augmenté, tant dans le parc social que dans le parc privé : en 2006, les loyers se sont accrus de 3,7 % après des hausses respectives de 2,6 % et 3,5 % en 2004 et 2005. Cette augmentation est nettement supérieure à celle de l'indice des prix, ce qui traduit un taux d'effort des ménages en faveur du logement supérieur à celui des années précédentes, qui peut atteindre jusqu'à 25 % dans certaines régions pour les familles les plus défavorisées.

Evolution des loyers moyens par catégorie de logements

(en pourcentage)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indice général des loyers	1,3	1,2	1,7	3,0	2,6	3,5	3,7
Secteur libre	1,2	1,4	2,3	3,0	2,4	3,8	3,9
HLM	1,4	0,4	0,7	2,9	3,0	2,9	3,0
Indice prix à la consommation	1,6	1,2	2,2	2,0	2,0	1,6	1,8

Source : Insee, enquête trimestrielle loyers et charges

Pourtant, le Gouvernement a engagé une politique de modération des loyers qui vise à ralentir la hausse des prix des logements, notamment dans le secteur libre, grâce à la mise en place d'un indice de référence des loyers depuis le 1^{er} janvier 2006.

Constitué pour 60 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers, pour 20 % de l'indice du coût de la construction et pour 20 % de l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement, ce nouvel indice doit permettre un lissage des évolutions et une stabilisation des loyers afin de préserver le pouvoir d'achat des locataires. Certes, l'indice de référence des loyers a connu en 2006 une croissance moins rapide que celui du coût de la construction, mais la hausse des loyers a été encore significative.

Cette situation s'est aggravée du fait de l'insuffisante revalorisation des aides au logement. Celles-ci ont été augmentées de 1,8 % au 1^{er} septembre 2005, puis à nouveau révisées à la hausse de 2,8 % au 1^{er} janvier 2007, mais cette actualisation reste nettement inférieure à l'évolution des dépenses de logement des ménages.

3. Le développement des situations de « mal-logement »

Selon le rapport de 2006 de la Fondation Abbé Pierre¹, le mal-logement recouvre cinq réalités : l'absence de logement, les difficultés d'accès à un logement, le manque de confort et l'insalubrité, les difficultés de maintien dans les lieux et la faible mobilité ou « l'assignation à résidence ».

En ce domaine, il est extrêmement difficile de se procurer des chiffres d'une parfaite fiabilité. On dispose tout au plus d'estimations ou d'approximations par recoupement.

Toutefois, si l'on se réfère aux chiffres de ce rapport : 86.000 personnes seraient dépourvues de logement, parmi lesquelles on compte 16.000 enfants ; plus de 120.000 seraient accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion ; au moins

¹ Rapport 2006 pour le logement des défavorisés : « L'état du mal-logement en France ».

200.000 personnes habiteraient chez des amis ou parents et plus de 2 millions seraient logées dans un habitat indécent ou suroccupé.

B. DES POLITIQUES QUI COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS

Ce constat a conduit le Gouvernement à mettre en œuvre, dès 2003, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), puis en 2005, le plan de cohésion sociale, qui prévoit un effort sans précédent de l'Etat en faveur du logement et de l'hébergement. Il s'accompagne de mesures prises dans le cadre de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui devraient permettre le respect des échéances fixées par ces programmes.

1. Un effort sans précédent de construction de logements

Les politiques conduites par le Gouvernement depuis 2002 visent à résorber le retard accumulé depuis vingt ans. Ces programmes ambitieux, dont l'échéance a été fixée à 2009 pour le plan de cohésion sociale et portée à 2013 pour le PNRU, commencent aujourd'hui à produire leurs effets.

Mis en œuvre depuis 2005, le programme 12 du plan de cohésion sociale a prévu, hors PNRU, la construction de 100.000 logements locatifs sociaux par an : entre 2005 et 2009, 310.000 logements seront financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), 140.000 logements par des prêts locatifs sociaux (PLS) et 50.000 logements construits par l'association foncière logement (AFL), avec le PLS « foncière ».

Programmation de la construction de logements locatifs sociaux

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des PLUS et des PLA-I	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des PLS	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par PLS « foncière »	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Total	90.000	100.000	100.000	105.000	105.000	500.000

Au terme de ces programmes, ce sont plus de 500.000 logements qui devraient être construits dans le parc social, 200.000 logements locatifs privés à loyers maîtrisés mis à disposition ainsi que 100.000 logements vacants réhabilités et remis sur le marché par l'Agence nationale de l'habitat (Anah). S'y ajouteront, dans le cadre du PNRU, 250.000 logements démolis puis reconstruits et 400.000 habitations réhabilitées.

Ces politiques seront encore confortées par les efforts complémentaires annoncés au début de cette année par le Gouvernement en faveur des logements à loyers accessibles et qui prévoit la production en 2007 de 17.000 logements supplémentaires financés par des PLUS et des PLA-I.

2. Un effort significatif en faveur de l'hébergement

Pour répondre à l'afflux massif de demandes d'hébergement, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et plus spécifiquement son programme 14 « *Résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence* », a prévu d'ici à 2009 la mise en œuvre de plusieurs mesures détaillées dans le tableau ci-après.

Échéancier du plan de cohésion sociale en matière d'hébergement

<i>en nombre de places nouvelles</i>	2005	2006	2007	CUMUL
Hébergement d'urgence <i>(Transformation de places)</i>	- 500	-	-	- 500
CHRS	800	500	500	1.800
CADA	2.000	1.000	1.000	4.000
Maisons-relais	1.000	1.500	1.500	4.000
TOTAL	3.300	3.000	3.000	9.300

Source : Article 81 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Parallèlement a été mis en place un **plan triennal** de renforcement et d'amélioration du dispositif **d'accueil et d'hébergement d'urgence** pour la période 2007-2009.

Ce plan comporte quatre objectifs principaux :

- l'ouverture à l'année des 5.000 places d'hébergement jusqu'à présent accessibles uniquement dans le cadre du niveau 1 du plan hiver, c'est-à-dire du 1^{er} novembre au 31 mars. Ce dispositif sera déployé progressivement : 500 places mobilisées de façon anticipée dès 2006, 2.000 places supplémentaires en 2007 puis à nouveau en 2008 et enfin 500 autres en 2009 ;

- l'humanisation des conditions d'hébergement, grâce à l'amélioration des conditions d'accueil et l'élargissement des horaires d'ouverture ;

- le développement d'une offre d'hébergement durable grâce à la transformation de 3.000 places d'hébergement d'urgence en place de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), l'augmentation de l'offre d'hébergements adaptés et plus stables pour les personnes les plus désocialisées, le développement de dispositifs de sortie de l'hébergement d'urgence pour accéder à des formules de logement temporaire, notamment

pour les personnes qui disposent d'un contrat de travail et l'augmentation du nombre de places de CHRS en métropole et dans les Dom ;

- le renforcement de la veille sociale et des équipes mobiles, afin que les dispositifs du premier accueil (115, accueil de jour, équipes mobiles) soient renforcés en moyens humains pour assurer un meilleur repérage et une prise en charge adaptée des personnes dépourvues de revenus et sans domicile.

Ce plan devrait permettre l'ouverture à l'année de 2.000 places d'hébergement d'urgence, la transformation de 1.000 autres en places de CHRS et la création de 80 postes équivalents temps plein (ETP) pour renforcer le dispositif de veille sociale et reporter à une heure plus tardive la fermeture des centres d'accueil le matin.

Ainsi, l'objectif de 100.000 places, fixé par le plan de cohésion sociale, devrait être atteint cette année et plus de 20.000 places en structures d'insertion ou de stabilisation devraient accueillir durablement les personnes sans domicile fixe.

C. LES MESURES COMPLÉMENTAIRES PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION

1. Accroître la production des logements très sociaux

Votre commission propose de relever les objectifs de construction du plan de cohésion sociale, en portant de 63.000 à 80.000 la production de logements locatifs sociaux financés par des PLUS et des PLA-I en 2007, 2008 et 2009, soit 51.000 logements à loyers accessibles en plus de la programmation initiale.

Elle souhaite aussi que l'abattement de 30 % accordé aux organismes bailleurs implantés dans des zones urbaines sensibles soit prolongé jusqu'en 2013, pour ceux d'entre eux qui signeront une convention globale de patrimoine, afin de favoriser à la fois la rénovation du parc existant et la construction de nouveaux logements dans ces zones.

2. Mobiliser les ressources du parc privé

La mobilisation du parc privé à vocation sociale constitue également un enjeu majeur, car de nombreux logements vacants ne sont pas mis à disposition, notamment du fait de la crainte des propriétaires de voir leur bien dégradé ou de ne pas percevoir les loyers.

C'est pourquoi votre commission propose deux aménagements du dispositif d'incitation fiscale « Borloo dans l'ancien » :

- le premier vise à ouvrir le bénéfice de la déduction aux propriétaires lors du renouvellement du bail du locataire occupant ;

- le second permet aux associations ou bailleurs sociaux qui loueraient des logements pour les sous-louer à des ménages disposant de faibles revenus à des loyers réduits, de bénéficier de la même déduction.

Enfin, la création d'un fonds de garantie des risques locatifs, abondé partiellement par l'Etat pour couvrir une population plus large que les seuls salariés des entreprises du « 1 % logement », devrait rassurer les propriétaires qui ne souhaitent plus louer leur bien et favoriser ainsi la remise sur le marché locatif des logements.

3. L'amélioration de la solvabilité des ménages

Votre commission propose par ailleurs plusieurs mesures visant à revaloriser les aides au logement et à mieux les adapter à la situation des bénéficiaires en indexant les barèmes des aides sur l'indice de référence des loyers, en neutralisant les ressources devenues inexistantes pour le calcul des droits à l'allocation et en supprimant le mois de carence qui subsiste avant le premier versement de l'aide.

Enfin, elle suggère de mieux encadrer le système de prévention des expulsions locatives dans le parc social, le médiateur de la République ayant été saisi de nombreux cas d'expulsions engagées à la faveur d'un contournement de la procédure actuelle par les organismes bailleurs.

III. DIVERSES MESURES EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE

Le projet de loi comporte également quatre articles s'inscrivant dans la démarche suivie par le Gouvernement depuis quatre ans en faveur de la cohésion sociale.

A. EN FAVEUR DES MICROENTREPRENEURS

Le projet de loi institue **un régime de cotisations sociales proportionnelles au chiffre d'affaires pour les travailleurs indépendants en microentreprise.**

Cette mesure, parfois dénommée « bouclier social », présentée par le Gouvernement au Sénat en loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, puis adoptée en commission mixte paritaire a ensuite été annulée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure.

Le présent projet de loi propose de reprendre ce dispositif. Celui-ci s'adresse aux travailleurs indépendants soumis au régime fiscal de la microentreprise qui pourront s'acquitter d'une cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires, qui ne pourra dépasser 14 % ou 24,5 % de ce chiffre selon la nature de l'activité, tout en leur garantissant des droits sociaux équivalents en termes de retraite et de couverture maladie.

L'objectif est, comme votre rapporteur l'avait d'ailleurs préconisé dans son rapport au Premier ministre de mai 2003 sur la mise en place d'un contrat d'accompagnement généralisé, de lever un frein à l'initiative économique, parfois découragée par la complexité et le coût des procédures, et de permettre de légaliser un certain nombre de petites activités qui fonctionnent « au noir », faussant ainsi la concurrence avec les commerçants et artisans qui exercent dans un cadre légal.

Cette mesure mérite incontestablement d'être soutenue car, malgré le maintien d'une certaine complexité, elle semble bien ciblée sur les microactivités. Elle nécessitera cependant un accompagnement vigilant des services des Urssaf et du régime social des indépendants.

B. EN FAVEUR DES VIEUX MIGRANTS

Le projet de loi crée un mécanisme nouveau, et à certains égards inédit, d'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.

Ce dispositif s'adresse en priorité aux vieux travailleurs immigrés des foyers Adoma (ex Sonacotra) qui souhaitent séjourner durablement dans leur pays d'origine, en effectuant de simples allers et retours en France. Or, aujourd'hui, ces personnes renoncent à ce désir bien légitime, car, en ce cas, elles perdent le bénéfice du minimum vieillesse.

En effet, si rien n'interdit de percevoir sa retraite en France ou à l'étranger, une prestation non contributive, comme l'est le minimum vieillesse, est soumise à une condition de séjour régulier en France, et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a mis un terme, depuis le 1^{er} janvier 2006, à l'exportation du minimum vieillesse à l'étranger.

Les vieux migrants de l'Adoma se trouvent dès lors dans une situation particulièrement défavorable. Le Gouvernement s'est donc penché sur ce problème, avant tout pour des considérations humanitaires, mais également pour libérer des places dans ces foyers d'hébergement surchargés.

Il est donc proposé à ces personnes une aide équivalente à la somme qu'elles auraient perçue si le minimum vieillesse était toujours exportable. Ces personnes auraient alors les moyens de réaliser des allers et retours vers leur pays d'origine, tout en continuant de résider en France quelques mois par an, dans leur foyer habituel, selon un système de location alternée.

L'objectif de cette mesure ne peut qu'être approuvé. Il est légitime que la solidarité nationale manifeste sa reconnaissance à l'égard des chibanis. Toutefois, les modalités de la mise en œuvre de cette nouvelle aide soulèvent un certain nombre de questions, tant sur le plan juridique que financier. En effet, le coût de ce dispositif pour l'Etat n'est pas connu avec exactitude, les modalités de lutte contre la fraude sont insuffisamment précisées et le risque d'une requalification de cette aide en prestation de sécurité sociale par la Cour de justice des communautés européennes ne doit pas être négligé car, dans un tel cas, la France serait obligée de rétablir le caractère exportable du minimum vieillesse.

C. EN FAVEUR DES MÉNAGES MODESTES

Le projet de loi rétablit dans sa totalité une disposition adoptée par le Sénat en loi de finances rectificative pour 2006, à l'initiative d'Alain Gournac, mais que la commission mixte paritaire avait ensuite sensiblement restreinte.

Il s'agit d'instituer **un crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile** au profit des ménages qui ne peuvent bénéficier de la réduction d'impôt actuelle, étant peu ou non imposables.

Conformément à ce qui a été voté en décembre, la loi ne l'autorise pour l'instant que pour la garde d'enfant et le soutien scolaire à domicile. Il est ici proposé de l'étendre à tous les métiers des services à la personne, c'est-à-dire aux vingt métiers recensés, en particulier l'aide aux personnes âgées ou handicapées, et d'y avoir accès même lorsqu'on fait appel à un organisme agréé, un centre communal d'action sociale, par exemple.

Cette disposition paraît tout à fait opportune à votre commission qui soutient sans réserve tout ce qui peut être entrepris pour, d'une part, améliorer et développer les services à la personne, notamment en direction des publics les plus fragiles, d'autre part, favoriser la création d'emplois.

D. EN FAVEUR D'UNE RÉGULATION HARMONIEUSE DE LA CIRCULATION DES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le projet de loi comporte une mesure de transposition, en droit national, de la directive européenne relative aux droits des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Il s'agit de rendre applicable l'article 24 de cette directive qui **autorise les Etats d'accueil à ne pas accorder de droit à une prestation d'assistance sociale aux personnes entrées sur leur territoire pour y chercher un emploi.**

Le présent projet de loi applique cette mesure à trois types de prestations : le RMI, la CMU et les prestations familiales. L'objet de cette mesure est simplement d'éviter des mouvements de population liés à de simples effets d'aubaine. Nos voisins européens ont d'ailleurs tous adopté des mesures similaires.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Dispositions instituant le droit au logement opposable

Article premier

*(article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement)*

Création d'un droit au logement opposable

Objet : Cet article institue le principe d'un droit au logement opposable garanti par l'Etat aux personnes résidant sur le territoire français de façon régulière et stable et n'étant pas en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement.

I - Le dispositif proposé

Le droit au logement a été défini pour la première fois par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson, qui précise, en son article premier, que sa garantie « *constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » et que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ». Puis, en 1995, il a été reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle.

Pourtant, selon l'exposé des motifs, le droit au logement constitue jusqu'à présent davantage une obligation de moyens qu'une obligation de résultat. Afin d'en garantir l'effectivité, le présent projet de loi met en œuvre l'**opposabilité de ce droit**, c'est-à-dire la possibilité de le faire valoir dans le cadre d'un recours gracieux ou contentieux, dont il précise les modalités. Ainsi, allant au-delà de la simple proclamation d'un droit, ce texte permet la reconnaissance d'un droit fondamental dont chaque personne peut demander le respect lorsqu'il y est porté atteinte.

Cet article pose tout d'abord le principe d'une garantie du droit au logement par l'Etat à toute personne remplissant au moins **deux conditions** :

- résider sur le territoire français de façon régulière et stable ;
- ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir.

Il précise ensuite les caractéristiques du logement visé par le droit ainsi reconnu : il doit s'agir d'un logement « décent et indépendant » et non d'un hébergement ou d'un logement à caractère temporaire qui ne présenterait pas les caractéristiques de décence ou d'indépendance requises pour permettre une installation durable (logements-foyers, résidences sociales, logements de transition du fait de leur insalubrité ou de leur taille inadaptée par exemple).

Le présent article prévoit également que l'Etat est l'autorité publique juridiquement responsable de la mise en œuvre du droit au logement. Ainsi, bien que bénéficiant de la faculté de se voir déléguer la compétence en matière de logement en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les collectivités territoriales ne sont pas reconnues comme légalement responsables *in fine* de la mise en œuvre du droit au logement.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'avancée significative que représente la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Elle constitue une étape importante dans l'évolution vers la création d'une véritable sécurité sociale du logement et d'un service public de l'habitat.

Pour marquer cette consécration solennelle, votre commission estime indispensable que ce principe soit inscrit dans le code de la construction et de l'habitation. Elle vous propose de l'insérer dans son livre III pour deux raisons majeures :

- par souci de cohérence, puisque les conditions de sa mise en œuvre - les recours gracieux et contentieux - figurent déjà au livre IV du même code ;
- pour répondre à la préoccupation de nombreux acteurs du logement de ne pas restreindre le champ d'application du texte à la garantie d'accès aux seuls logements locatifs sociaux. Le choix du livre III permet d'en élargir la portée juridique, le livre IV concernant uniquement le parc social. En effet, le parc privé doit pouvoir être également mobilisé.

Par ailleurs, votre commission considère que l'exigence d'une résidence « stable », ainsi qu'elle est qualifiée par le présent article, est juridiquement imprécise. C'est pourquoi, se référant à la rédaction retenue par l'arrêté du 25 mars 1988 relatif aux conditions de séjour des personnes physiques visées à l'article R. 441-1 du code de la construction et de

l'habitation, elle propose de remplacer cette notion de « stabilité » par une condition de « permanence », juridiquement définie par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier

Diffusion des informations relatives aux modalités d'accès à un logement

Objet : Cet article additionnel confie au préfet la responsabilité d'organiser la diffusion des informations favorisant la mise en œuvre du droit au logement.

Cet article vise à améliorer la diffusion des informations de nature à favoriser la mise en œuvre du droit au logement, en confiant au préfet la responsabilité de mobiliser l'ensemble des acteurs en charge de la politique d'aide au logement ou tout moyen susceptible d'y contribuer.

Ces informations concernent notamment les modalités d'accès à un logement locatif social ou à un logement privé conventionné, ainsi que les conditions d'exercice du recours gracieux devant la commission de médiation et du recours contentieux devant la juridiction administrative.

D'après les représentants des associations auditionnées par votre rapporteur, la méconnaissance de ces informations peut en effet expliquer, dans de nombreux cas, les difficultés des personnes à trouver un logement décent et accessible au regard de leurs moyens. Les personnes mal logées ou dépourvues de logement sont de surcroît souvent situées en dehors des principaux réseaux d'informations.

Aussi, la mobilisation par le préfet de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques d'aide au logement - organismes de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales par exemple), associations, services sociaux et des collectivités locales - doit permettre de remédier aux lacunes existant en ce domaine.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel après l'article premier
(art. L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles)
Compétence des travailleurs sociaux dans le domaine du logement

Objet : Cet article additionnel vise à intégrer la promotion du droit au logement dans le champ de compétences des travailleurs sociaux, afin d'améliorer leurs connaissances dans ce domaine.

La formation des travailleurs sociaux néglige encore trop souvent les connaissances liées au domaine du logement. Pourtant, l'accès à un logement décent se révèle être souvent déterminant pour favoriser la réussite d'un parcours de réinsertion sociale. Or, si les questions relatives au logement font naturellement partie du domaine de compétence des travailleurs sociaux, elles ne sont pas mentionnées dans l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles qui en définit le champ.

Le présent article propose d'intégrer la promotion du droit au logement parmi les missions des travailleurs sociaux. L'amélioration de leurs connaissances dans ce domaine devrait leur permettre de contribuer à la mise en œuvre du droit au logement, en participant davantage à l'orientation et à l'accompagnement des personnes mal logées ou dépourvues de logement dans leurs démarches de recherche d'un logement ou d'un hébergement et leur installation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 2
(art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)
**Elargissement des conditions du recours gracieux
devant la commission départementale de médiation**

Objet : Cet article a pour objet d'élargir les conditions de recours gracieux devant la commission départementale de médiation et d'en préciser les modalités.

I - Le dispositif proposé

• Créées par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les **commissions départementales de médiation** seront amenées à intervenir dans la procédure de recours prévu par le présent projet de loi, pour garantir la mise en œuvre du droit au logement.

Leur composition, leurs missions et leur fonctionnement sont définis par l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, dont les dispositions ont été profondément modifiées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

- Présidée par une personnalité qualifiée désignée par le préfet, la commission de médiation est composée de représentants du département et des EPCI, de représentants des organismes bailleurs, des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

- Elle a pour mission de recevoir les requêtes éventuelles relatives aux demandes insatisfaites de logements, dès lors que le temps d'attente du demandeur a dépassé le délai fixé par arrêté du préfet au regard des circonstances locales. Sans condition de délai, elle traite également les réclamations de trois catégories de personnes prioritaires : les demandeurs menacés d'expulsion sans relogement, les personnes placées dans un hébergement temporaire et celles logées dans un taudis ou une habitation insalubre.

Elle reçoit alors le dossier contenant les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs justifiant l'absence de proposition. Lorsqu'elle conclut au caractère prioritaire de la demande, elle saisit le préfet ou, le cas échéant, le délégataire des droits à réservation de celui-ci, qui peuvent désigner le demandeur à un organisme bailleur, en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger. Le logement attribué par le bailleur s'impute alors sur les droits à réservation respectifs du préfet ou du délégataire.

En cas de refus du bailleur, le préfet attribue un logement sur ses droits à réservation ou, en cas de délégation de ses droits, demande au délégataire de procéder à l'attribution d'un logement sur les droits qu'il lui a délégués dans un délai qu'il détermine. En cas de refus du délégataire, le préfet se substitue à lui.

Enfin, si l'organisme bailleur s'oppose à ces attributions, le préfet applique les dispositions de l'article L. 441-1-3 du même code qui prévoient, après une tentative de conciliation, suivie si nécessaire d'une mise en demeure, la désignation pour un an d'un délégué spécial en charge des attributions de logement en remplacement de l'organisme concerné.

Les droits de réservation des logements locatifs sociaux

Les bénéficiaires des réservations de logements (article L. 441-1) peuvent être l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI, les employeurs, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (contingent du 1 % logement), les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé.

- Les droits de réservation de logements du préfet, couramment appelés « contingent préfectoral », sont définis par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation : essentiellement réservés aux personnes prioritaires, ils ne peuvent représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

- Les logements réservés aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie, en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts, ne peuvent globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme.

De façon générale, les droits de réservation sont fixés dans le cadre d'une convention entre le préfet et l'organisme bailleur, qui indique le délai dans lequel le réservataire propose des candidats à l'organisme, ainsi que des modalités d'affectation du logement à défaut de proposition au terme de ce délai. En l'absence de convention, ils sont fixés par un arrêté du préfet.

- Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'habitations à loyer modéré, en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement, à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie.

- Enfin, l'article 60 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne la possibilité au préfet de déléguer par convention tout ou partie de ses droits de réservation au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI. Les communautés urbaines et d'agglomération et les communautés de communes ayant retenu l'habitat au titre de leurs compétences optionnelles peuvent également être délégataires des droits préfectoraux.

Les modalités de cette délégation sont encadrées par les articles L. 441-1-3 et L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation et par les dispositions de la circulaire du 17 janvier 2005 adressée aux préfets, qui rappelle que l'Etat doit rester le garant final du droit au logement.

- **Le présent article élargit les conditions du recours gracieux devant la commission de médiation**, en précisant les modalités.

Il ouvre la possibilité de saisir la commission, sans condition de délai, à **deux nouvelles catégories** de demandeurs : les personnes dépourvues de logement et les ménages ayant des enfants mineurs logés dans des habitations indécentes ou suroccupées, qui s'ajouteront ainsi aux trois catégories déjà considérées comme prioritaires par la loi du 13 juillet 2006 précitée.

Il prévoit également que la commission de médiation pourra recevoir les réclamations, sans condition de délai, de toute personne relevant de l'une des cinq catégories prioritaires, qui souhaite être accueillie dans une structure

adaptée et qui n'a pas obtenu de réponse à sa demande. Par structure adaptée, on entend les résidences sociales ou hôtelières à vocation sociale, les foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence, les maisons-relais, mais aussi les établissements pour personnes âgées (autonomes ou dépendantes) ou handicapées. La commission devra, dans ce cas, se prononcer dans une composition et selon des modalités spécifiques fixées par décret en Conseil d'Etat.

Dans tous les cas, le préfet sera saisi des demandes reconnues comme prioritaires par la commission de médiation et qu'elle estimera devoir être satisfaites d'urgence. Le préfet, après avis du maire de la commune concernée et dans le respect de l'accord collectif intercommunal ou départemental¹, pourra alors :

- soit désigner le demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande, en fixant le délai dans lequel il doit le loger ;

- soit, si les besoins et les capacités du demandeur le justifient, proposer un accueil en structure adaptée ou une autre forme de logement.

En cas de refus du délégataire ou du bailleur, les pouvoirs du préfet restent les mêmes que dans le cadre du dispositif actuel.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve dans son ensemble l'extension du champ de compétence de la commission de médiation, qui devrait permettre à ceux pour lesquels la situation d'urgence le justifie, d'obtenir une réponse à leur recours dans les plus brefs délais.

En revanche, si elle reconnaît la nécessité de trouver des solutions adaptées en termes de logement ou d'hébergement pour certaines personnes dont les difficultés particulières justifient un accompagnement spécifique, votre commission regrette que le présent article **n'opère pas une distinction suffisamment claire entre droit au logement et droit à l'hébergement**. C'est pourquoi, elle propose une rédaction qui distingue plus nettement les deux situations.

Elle suggère également d'améliorer sur deux points la rédaction de cet article :

- concernant les demandes d'accueil dans des « structures adaptées », la mention précisant que les personnes concernées doivent appartenir aux cinq catégories prioritaires n'est pas utile, ces personnes se trouvant le plus souvent dans une situation d'urgence ;

¹ Conclut pour une durée de trois ans, les accords collectifs intercommunaux définissent pour chaque organisme bailleur un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales. Il se substitue à l'accord collectif départemental lorsque le préfet ou son représentant en donne l'agrément.

- l'expression « une structure adaptée », trop imprécise, pourrait être remplacée par la formule « une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition ou un logement-foyer ». Cette rédaction permet d'exclure les établissements pour personnes âgées et handicapées qui relèvent d'une logique d'action sanitaire et médico-sociale différente de celle de l'hébergement.

Par ailleurs :

- elle propose la révision par décret de la composition de la commission de médiation et son élargissement à des représentants des communes et, outre la personne qualifiée désignée par le préfet pour la présider, à d'autres représentants de l'Etat ;

- elle souhaite l'assouplissement de la condition trop restrictive de la présence de « plusieurs enfants mineurs », exigée pour que la demande d'un ménage soit reconnue prioritaire, l'existence « d'au moins un enfant mineur » étant, à son sens, suffisante ;

- elle demande la suppression de la référence au délégataire des droits à réservation du préfet visant à lui confier la mise en œuvre du droit au logement, estimant que celle-ci doit relever de la seule responsabilité de l'Etat ;

- elle prévoit la possibilité donnée explicitement au préfet de localiser les offres de logement dans un périmètre qu'il définit et de mobiliser le parc privé, le parc conventionné par l'Anah, notamment pour satisfaire les demandes de logement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi rédigé.

Article 3

(art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation)

Création d'un recours contentieux devant la juridiction administrative

Objet : Cet article définit les conditions dans lesquelles il sera désormais possible d'exercer, à l'encontre de l'Etat ou de la collectivité délégataire du contingent préfectoral, un recours contentieux devant la juridiction administrative afin d'accéder à un logement.

I - Le dispositif proposé

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, le droit au logement n'est à ce jour garanti par aucune disposition qui en ferait une obligation de résultat. C'est pourquoi, le premier alinéa du **paragraphe I** du présent article ouvre, à toute personne dont la demande de logement est reconnue comme prioritaire et

urgente par la commission de médiation, la possibilité de saisir la juridiction administrative, afin que soit ordonné son logement, son relogement ou son accueil dans une structure adaptée.

- Cette possibilité est accordée en deux temps :

- **à compter du 1^{er} décembre 2008** pour les cinq catégories de demandeurs précédemment identifiées comme prioritaires ;

- **à compter du 1^{er} janvier 2012** pour les autres personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un « *délai anormalement long* », dont la durée est fixée localement par le préfet.

- Parallèlement, le troisième alinéa du même paragraphe I prévoit une application anticipée si une convention de délégation des droits à réservation du préfet a été conclue entre l'Etat et un EPCI ou une commune volontaire, avant le 1^{er} décembre 2008. Dans ce cas, la commune ou l'EPCI délégataire s'engage, à compter de la date de signature de la convention, à mettre en œuvre le droit au logement à l'égard des personnes reconnues comme prioritaires par la commission de médiation et dont la demande doit être satisfaite d'urgence, sous réserve qu'elles résident depuis plus d'un an sur le territoire de cette commune ou de cet EPCI.

- Le quatrième alinéa prévoit que le président du tribunal administratif ou le juge qu'il désigne statue en dernier ressort sans conclusions du commissaire du Gouvernement. Le recours est donc examiné par un juge unique, qui statue en urgence et sans possibilité d'appel. Cette formulation n'empêche cependant pas un renvoi devant une formation collégiale, avec présentation de conclusions par le commissaire du Gouvernement, tel que cela est prévu par le droit commun.

S'il constate le bien-fondé de la demande, le juge doit ordonner à l'autorité responsable le logement, le relogement ou l'accueil dans une structure adaptée du demandeur. Le recours s'exerce généralement à l'encontre de l'Etat, mais les communes ou les EPCI ayant signé une convention de délégation des droits à réservation de logements du préfet seront, de fait, les autorités garantes du droit au logement.

La décision rendue par le juge ayant un caractère exécutoire, elle implique que l'autorité responsable prenne les mesures qui s'imposent pour s'y conformer. A défaut, et selon les articles L. 911-3 et L. 911-5 du code de la justice administrative, le juge a la faculté de prononcer une injonction, assortie d'une astreinte financière pour contraindre l'autorité publique concernée à exécuter sa décision. En règle générale, l'astreinte est provisoire, sauf mention expresse du juge, ce qui signifie que sa liquidation peut être minorée, voire supprimée, si l'autorité incriminée fait preuve de bonne volonté. Lorsqu'elle est définitive, l'astreinte ne peut être révisée que s'il est établi que l'inexécution résulte d'un cas de force majeure. Son montant, fixé par le juge, varie notamment en fonction de la durée de l'inexécution ou de

l'exécution insuffisante et peut faire l'objet d'une liquidation provisoire. Seule l'exécution conforme au jugement permet la liquidation définitive.

- Le dernier alinéa du **I** prévoit que le produit de l'astreinte est versé au fonds d'aménagement urbain institué dans la région où est implantée la commission de médiation saisie du litige. Ces fonds, déjà destinataires de recettes prélevées sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle, financent pour les communes et les EPCI des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

Le **paragraphe II** insère dans le code de la justice administrative une disposition précisant que le jugement des litiges relatifs à la garantie du droit au logement est régi par l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation créé par le présent article.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve le principe d'ouvrir aux demandeurs prioritaires, puis aux personnes n'ayant pas obtenu de réponse à leur demande au-delà d'un délai anormalement long, la possibilité de faire valoir, devant le juge administratif, leur droit au logement. Elle considère que le rôle de filtre joué par la commission de médiation, en identifiant les demandes recevables, permettra d'encadrer l'exercice de ce recours et d'éviter l'engorgement des tribunaux administratifs.

Pour cette raison, elle ne voit pas d'objection à ce que le calendrier soit maintenu à ce stade. Elle considère en effet que, ne disposant pas d'éléments chiffrés précis permettant d'apprécier finement le nombre de personnes concernées par la mise en œuvre du droit au logement, il est préférable de s'en remettre aux préconisations du comité de suivi instauré autour du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées pour suivre l'application de la loi et qui devrait rendre ses premières conclusions dès le mois de juillet 2007. Parallèlement, votre commission proposera la réalisation à mi-parcours d'une évaluation du dispositif par le Conseil économique et social à remettre au Président de la République et au Parlement avant le 1^{er} octobre 2010.

En revanche, elle estime inopportune que la délégation du contingent préfectoral aux communes ou EPCI volontaires soit automatiquement assortie du transfert de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement. Il s'agit en effet de ne pas décourager les communes et les EPCI d'assumer une partie des compétences de l'Etat liées au logement. Une telle disposition remettrait en effet très certainement en cause le mouvement de décentralisation des politiques de l'habitat engagé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle présente donc **deux amendements** : le **premier** supprime les dispositions qui prévoient ce

transfert ; **le second**, par voie de conséquence, retire la possibilité d'une application anticipée de la loi dans les collectivités concernées.

Par ailleurs, outre **une modification** de précision rédactionnelle, elle propose **deux amendements** visant à améliorer les modalités d'exercice du recours contentieux :

- le premier prévoit qu'en l'absence de commission de médiation¹, toute personne peut exercer un recours juridictionnel, si après avoir saisi le préfet, elle n'a pas obtenu de proposition adaptée dans un délai fixé par voie réglementaire ;

- le second rétablit la possibilité d'exercer, conformément au droit au commun, un recours en appel, contre la décision du tribunal administratif, auprès de la cour administrative d'appel.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 4

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

Délégation de la responsabilité du droit au logement

Objet : Cet article vise à prévoir le transfert automatique de la responsabilité du droit au logement à la collectivité délégataire lorsqu'elle signe avec l'Etat une convention de délégation des droits à réservation du préfet.

I - Le dispositif proposé

Les douzième, treizième et quatorzième alinéas de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation fixent les conditions et les modalités selon lesquelles le préfet peut déléguer aux communes ou aux EPCI qui le souhaitent les logements qui lui sont réservés de droit :

- les droits à réservation transférés doivent concerner des logements implantés sur le territoire de la commune ou de l'EPCI concernés ;

- la délégation des droits à réservation à un EPCI nécessite l'accord des maires des communes concernées ;

- cette délégation doit faire l'objet d'une convention entre l'Etat et la collectivité délégataire, dans laquelle sont précisés les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation et les conditions de son retrait en cas de non-respect des obligations conventionnelles ;

¹ Selon les dernières informations transmises par le Gouvernement, à ce jour, soixante-dix-huit départements sont dotés d'une commission de médiation.

- le préfet peut également se substituer au maire ou au président de l'EPCI si, au terme de l'année écoulée et après une mise en demeure restée sans effet pendant trois mois, les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) n'ont pas été respectés. Le préfet récupère alors immédiatement ses droits à réservation de logements.

Par coordination avec les dispositions présentées aux articles 2 et 3, le présent article prévoit que les conventions de délégation mentionnent la substitution du délégataire à l'Etat en tant qu'autorité garante du droit au logement.

II - La position de votre commission

Votre commission considère que le droit au logement relève *in fine* de la responsabilité de l'Etat qui, seul, dispose de l'intégralité des moyens susceptibles d'en obtenir la mise en œuvre : pouvoir de réquisition, de lutte contre l'habitat indigne ou insalubre, pouvoir de substitution. Aussi, elle n'est pas favorable au transfert automatique de la garantie de ce droit dès lors que les logements réservés du préfet ont été transférés à une commune ou un EPCI. Une telle disposition risquerait en effet de décourager les collectivités territoriales d'accepter de telles délégations.

En conséquence, votre commission vous demande de supprimer cet article.

Article 5

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

Caducité des conventions de délégation

Objet : Cet article précise qu'à défaut de mentionner le transfert à la collectivité délégataire de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement, les conventions de délégation deviennent caduques au 1^{er} décembre 2008.

I - Le dispositif proposé

A ce jour, cinquante et une communes et un EPCI ont signé des conventions de délégation du contingent préfectoral : trente et une communes dans les Hauts-de-Seine, une dans le Val-de-Marne, dix-neuf dans le Val-d'Oise et un EPCI dans les Yvelines.

Le présent article vise précisément ces conventions et celles qui, le cas échéant, seraient signées avant la publication de la loi : il est prévu, qu'en l'absence de mention du transfert à la collectivité délégataire de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement au 1^{er} décembre 2008, les conventions visées seront réputées caduques.

II - La position de votre commission

Par cohérence avec sa position sur l'article 4, votre commission n'est pas favorable au transfert automatique de la responsabilité du droit au logement dès lors que sont délégués les droits à réservation du préfet. C'est la raison pour laquelle elle ne peut pas approuver les dispositions de cet article visant à rendre caduques les conventions qui ne mentionneraient pas ce transfert.

Aussi, votre commission vous demande d'en accepter la suppression.

Article additionnel après l'article 5

Rapport d'évaluation du Conseil économique et social

Objet : Cet article additionnel tend à confier au Conseil économique et social l'établissement d'un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre du droit au logement, à remettre avant le 1^{er} octobre 2010.

Cet article propose de confier au Conseil économique et social (CES) la rédaction d'un rapport d'étape visant à évaluer la mise en œuvre du droit au logement opposable, qui devra être remis au Parlement et au Président de la République avant le 1^{er} octobre 2010.

Le Conseil économique et social

• Un rôle défini par la Constitution du 4 octobre 1958

Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Il peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social.

• Des missions précisées par la loi organique du 29 décembre 1958¹

Le Conseil économique et social est, auprès des pouvoirs publics, une assemblée consultative. Par la représentation des principales activités économiques et sociales, il favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement. Il examine et suggère les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles.

Il peut aussi, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement sur certaines réformes envisageables et lui faire connaître son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique ou social.

Il peut également désigner l'un de ses membres pour exposer devant les assemblées parlementaires son avis sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Le Conseil économique et social, auteur d'un rapport récent sur les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable², bénéficie en effet d'une légitimité institutionnelle fondée sur sa capacité d'expertise et son aptitude à mener de larges concertations.

Ce rapport, qui pourrait s'appuyer sur des statistiques précises établies par les services des ministères concernés, devrait permettre au Parlement d'apprécier, après deux ans d'application de la loi, le nombre de recours gracieux et contentieux selon les départements, la situation du logement en France et d'évaluer les besoins des ménages, afin de préparer la mise en œuvre généralisée du droit au logement opposable au 1^{er} janvier 2012.

Il s'agirait ainsi d'une évaluation à mi-parcours, complémentaire des réflexions menées par le comité de suivi réuni dans une formation élargie aux représentants des élus et des associations, autour du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Selon l'exposé des motifs, ce comité a vocation à suivre l'application de la loi et à proposer, dès le 1^{er} juillet 2007, des aménagements éventuels au dispositif et des adaptations du calendrier selon la cartographie des difficultés d'accès au logement que rencontrent les territoires.

Votre commission vous propose d'insérer cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

¹ Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

² Rapport de 2004 « Accès au logement, droits et réalités » présenté au nom de la section du cadre de vie par Nicole Prud'homme.

*Article additionnel avant l'article 6
(article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005
de programmation pour la cohésion sociale)*

Relèvement des objectifs du plan de cohésion sociale

Objet : Cet article additionnel vise à réviser l'échéancier du plan de programmation pour la cohésion sociale afin d'accentuer l'effort de construction en faveur des logements très sociaux.

Le plan de cohésion sociale adopté en 2005 a prévu la construction de 500.000 logements au total durant la période 2005-2009, dont 310.000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA - I), 140.000 financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et 50.000 par la Foncière logement.

Échéancier de construction de logements 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Logements financés par des PLUS et des PLA-I	58.000	63.000	80.000	80.000	80.000	361.000
Logements financés par des PLS	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par la Foncière logement	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
TOTAUX	90.000	100.000	117.000	122.000	122.000	551.000

Or il apparaît que l'offre de logements à loyers accessibles n'est pas suffisante par rapport à la demande exprimée.

Cet article vise à accentuer l'effort de construction en faveur des logements financés par des PLUS et des PLA-I pour les trois dernières années de mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

Ainsi, en plus de la construction annuelle de 63.000 logements très sociaux initialement prévue, cet article permet la construction de 17.000 logements sociaux supplémentaires chaque année, à compter de 2007, soit au total 80.000 logements supplémentaires par an jusqu'au terme du plan de cohésion sociale en décembre 2009.

Au total, ce sont donc 240.000 logements très sociaux supplémentaires qui seront financés d'ici 2009.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. 1388 bis du code général des impôts)*

Prorogation de l'abattement relatif à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux situés en zones urbaines sensibles

Objet : Cet article additionnel vise à prolonger l'application de l'abattement de 30 % sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties, jusqu'en 2009, au profit des bailleurs sociaux implantés en Zus ayant renouvelé ou conclu une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc, et jusqu'en 2013, pour ceux ayant conclu une convention globale de patrimoine.

La loi de finances pour 2001 a introduit un article 1388 bis dans le code général des impôts, qui prévoyait l'application jusqu'en 2006 de l'abattement de 30 % sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit des logements locatifs sociaux situés en zones urbaines sensibles (Zus) et appartenant à des organismes HLM ou à des sociétés d'économie mixte ayant conclu avec l'Etat une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc afin d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

La loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prorogé cet avantage fiscal jusqu'en 2007 et, pour les impositions établies au titre des années 2006 à 2009, l'a étendu aux logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine définie à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation. Ainsi, à compter de 2008, les organismes HLM concernés n'ayant pas signé de convention globale de patrimoine ne pourront plus bénéficier de cet avantage fiscal, alors qu'il représente un élément déterminant de leur équilibre financier.

En réalité, ces conventions, instituées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ne sont pas encore véritablement opérationnelles, la publication du décret ne devant intervenir qu'à la fin du premier trimestre de l'année 2007. Les organismes HLM souhaitant bénéficier de cet avantage pour les années à venir seront donc contraints d'élaborer et de conclure ces conventions dans la précipitation.

Cet article propose donc de **prolonger l'application de ce dispositif d'abattement jusqu'en 2009**, afin que les organismes concernés disposent d'un délai supplémentaire pour élaborer les conventions globales de patrimoine.

En outre, afin de mettre en cohérence ce dispositif avec le programme national de rénovation urbaine dont l'échéance a été reportée en 2013, il est proposé de prolonger le bénéfice de cet avantage fiscal jusqu'à cette date au profit des logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. 31 du code général des impôts)*

**Location à des personnes morales des logements
bénéficiant du dispositif fiscal « Borloo dans l'ancien »**

Objet : Cet article additionnel vise à permettre aux propriétaires bénéficiant de la déduction et de l'abattement fiscal s'appliquant aux logements neufs ou anciens conventionnés par l'agence nationale de l'habitat de les louer à des personnes morales qui pourraient les donner en sous-location dans des conditions de conventionnement similaires.

Le dispositif d'incitation fiscale dit « Borloo dans l'ancien », créé par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, a remplacé depuis le 1^{er} octobre 2006 le dispositif « Besson dans l'ancien » et a mis en place une incitation fiscale renforcée en faveur de la mise sur le marché locatif privé de logements à loyers maîtrisés au profit des ménages disposant de revenus modestes.

Dans ce nouveau dispositif, le particulier propriétaire d'un logement neuf ou ancien (contrairement à ce que pourrait laisser penser la dénomination du dispositif) s'engage auprès de l'agence nationale de l'habitat (Anah) à pratiquer un loyer inférieur au prix du marché et à louer son bien à un ménage dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond.

Le propriétaire bénéficie dans ce cadre :

- d'une **déduction forfaitaire de 30 %** sur ses revenus fonciers s'il pratique un loyer intermédiaire, c'est-à-dire inférieur d'environ 30 % à celui du marché ;

- d'un **abattement de 45 %** s'il pratique un loyer encore plus faible, au niveau du loyer des logements financés par des PLUS tels qu'ils sont fixés dans le parc social.

Le propriétaire peut conventionner son logement avec l'Anah à la suite de travaux d'amélioration qu'elle subventionne. Il peut même désormais le conventionner sans obligation préalable de travaux, à condition que le logement soit décent.

L'engagement de location est de **neuf ans** en cas de conventionnement avec travaux subventionnés et de **six ans** en cas de conventionnement sans travaux.

La loi précitée du 13 juillet 2006 a aussi prévu une mesure fiscale d'incitation à la remise sur le marché locatif des logements privés vacants depuis plus de deux ans, ciblée sur les huit agglomérations connaissant de fortes tensions immobilières (Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Cannes, Grasse, Antibes et Nice). Les particuliers qui décident de relouer ces logements avant fin 2007 bénéficient pendant deux ans et demi en moyenne d'un abattement spécial de 30 % sur les loyers perçus. Cette déduction spéciale « anti-vacance » peut être cumulée avec la déduction forfaitaire du dispositif « Borloo dans l'ancien » (abattement total de 60 % si le logement vacant est reloué avec un niveau de loyer intermédiaire, et de 75 % en cas de relocation avec un niveau de loyer plus faible).

Dans la situation actuelle, les logements placés sous le dispositif fiscal « Borloo dans l'ancien » ne peuvent être loués qu'à des personnes physiques à titre d'habitation principale. La location à des personnes morales est exclue.

C'est la raison pour laquelle cet article vise à **permettre aux associations ou aux bailleurs sociaux** de louer des logements nus afin de les mettre à disposition de personnes physiques qui peuvent éprouver des difficultés particulières à se loger ou de les donner en sous-location dans les conditions de plafonds de loyer et de ressources de l'occupant définies par la convention signée par le propriétaire.

Toutefois, l'occupant du logement, même non titulaire d'un bail, devra l'occuper à titre d'habitation principale et respecter les conditions de ressources prévues dans l'engagement du propriétaire.

Ce système vise à favoriser une meilleure mobilisation du parc privé existant, la location par une personne morale représentant une garantie supplémentaire pour le propriétaire. Il permet, de plus, d'offrir des loyers accessibles aux familles modestes, développant ainsi une offre de logements privés à vocation sociale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. 31 du code général des impôts)*

Aménagement du dispositif d'incitation fiscale « Borloo dans l'ancien »

Objet : Cet article additionnel prévoit que le propriétaire d'un logement privé conventionné peut, à l'occasion du renouvellement du bail du locataire occupant, bénéficier de la nouvelle déduction fiscale de 30 % ou 45 %.

L'article 39 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu que les baux conclus dans le cadre d'une convention avec l'Anah ouvrent le bénéfice pour le propriétaire d'une déduction de l'impôt sur le revenu de 30 % ou 45 % du montant des loyers perçus.

Le même article précise que pour bénéficier de cette déduction, le bail ne peut être conclu avec une personne occupant déjà le logement. Cette disposition exclut donc tous les baux faisant l'objet d'un renouvellement avec un locataire en place.

Cet article vise à supprimer cette restriction. Cette mesure permettra d'éviter que certains propriétaires donnent congé à leur locataire pour pouvoir bénéficier de ces nouvelles déductions. Par ailleurs, la stabilité du locataire conduit à une modération des loyers, le renouvellement ne permettant pas de fixer librement le loyer. En contrepartie, le bailleur bénéficiera des avantages fiscaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation,
art. L. 310-12 du code des assurances)*

Création d'un fonds de garantie des risques locatifs

Objet : Cet article additionnel vise à créer un fonds de garantie des risques locatifs placé sous la vigilance de l'Autorité de contrôle des assurances et mutuelles.

Cet article propose de compléter les dispositions existantes relatives à la garantie des risques locatifs (GRL). Ce dispositif a été prévu, dans le cadre du plan de cohésion sociale, par l'article 32 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Sa mise au point a fait l'objet d'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux représentés au sein de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui a débouché sur la signature d'une convention conclue le 20 décembre 2006 entre l'UESL et l'Etat. Cette convention définit les modalités de mise en œuvre du nouveau dispositif de garantie des risques locatifs, qui doit être effectif dans le courant de l'année 2007.

L'objectif est de favoriser l'accès et le maintien dans leur logement des locataires qui sont susceptibles de faire l'objet de discriminations en raison de leurs revenus, en évitant que des garanties supplémentaires (cautions d'un parent ou d'un proche par exemple) ne leur soient réclamées. Il vise également à permettre la mise en location de nouveaux logements, grâce à la sécurisation du risque d'impayés, qui constitue pour les propriétaires un frein à la location. A ce titre, la garantie des risques locatifs représente une avancée importante en faveur du droit au logement.

Le dispositif de garantie des risques locatifs

L'article 32 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a mis en place un dispositif de garantie des risques locatifs fondé sur le principe d'une compensation, versée aux compagnies ou mutuelles d'assurance qui proposent des contrats de garantie contre le risque de loyers impayés et qui s'engagent en contrepartie à respecter un cahier des charges social fixé en accord avec l'Union d'économie sociale du logement (UESL).

D'après les articles L. 313-1 et L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation, ce cahier des charges doit exclure toute pratique discriminatoire à l'égard des ménages les plus défavorisés et préconiser l'application d'un niveau de loyer raisonnable, aligné sur celui des logements sociaux ou intermédiaires.

Le nouvel article 200 *nonies* du code général des impôts prévoit d'offrir aux propriétaires privés qui acceptent de conventionner leur logement, un crédit d'impôt sur le revenu égal à 50 % du montant de la prime d'assurance annuelle versée pour la souscription d'un contrat de garantie contre les impayés de loyer, sous réserve qu'ils respectent les règles édictées par le cahier des charges. Ce crédit d'impôt se substitue alors à la déduction fiscale de la prime annuelle d'assurance, accordée sans condition, et qui continue d'être appliquée parallèlement, dans les cas où le logement loué ne serait pas conventionné ou si le bailleur ou l'entreprise d'assurance ne respecteraient pas les conditions édictées par le cahier des charges.

Le présent article a pour objet d'apporter les ajustements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ce dispositif :

- **Son paragraphe I** crée un fonds spécifique, dénommé « fonds de garantie des risques locatifs », au sein de l'UESL, destiné à verser les compensations aux entreprises d'assurances qui proposent des contrats de couverture contre les impayés de loyer au titre de la garantie des risques locatifs.

Selon des modalités fixées par convention entre l'Etat et l'UESL, l'Etat peut contribuer au fonds afin de couvrir les impayés de loyers de certaines catégories de locataires, non couvertes par les aides du « 1 % logement » (salariés agricoles, fonctionnaires, chômeurs...).

• **Le paragraphe II** soumet ce fonds à la vérification de l'autorité de contrôle des assurances et mutuelles. Cette vérification porte sur les engagements contractés par le fonds envers les entreprises d'assurances.

Votre commission considère que ces dispositions devraient compléter utilement le dispositif existant et permettre sa mise en application dès que possible, à compter de la promulgation de la présente loi. Elle ouvre en effet le bénéfice de la garantie des risques locatifs aux personnes défavorisées ou en situation précaire et qui n'ont pas accès aux couvertures de ce risque proposées dans le cadre d'un contrat d'assurance privé.

C'est pourquoi elle vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel avant l'article 6

(art. L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation)

**Encadrement du dispositif de prévention des expulsions
dans le parc locatif social**

Objet : Cet article additionnel vise à éviter que les bailleurs sociaux ne contournent le dispositif de prévention des expulsions du parc social.

Depuis la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les bailleurs sociaux souhaitant obtenir la résiliation d'un bail d'habitation à l'encontre d'un locataire bénéficiaire d'une allocation de logement sont tenus de saisir :

- soit la commission départementale des aides publiques au logement compétente en matière d'aide personnalisée au logement (APL) ;

- soit l'organisme payeur de l'allocation de logement sociale (ALS) ou de l'allocation de logement familiale (ALF), trois mois avant la délivrance d'une assignation aux fins de constat de résiliation du contrat de location, ce délai devant être mis à profit pour tenter de dégager une solution de règlement amiable.

Cette mesure a été renforcée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui sanctionne le non-respect de cette saisine préalable par l'irrecevabilité de la demande d'assignation du bailleur.

Or, la volonté du législateur tendant à prévenir les expulsions est en passe d'être rendue inopérante du fait du caractère restrictif des articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation, lesquels ne visent que les assignations « *aux fins de constat de résiliation du bail* », et non celles « *en prononcé de la résiliation du bail* » pour défaut de paiement des loyers.

Du fait de cette omission, nombre de bailleurs sociaux s'émancipent de leur obligation de saisir la commission ou l'organisme payeur de l'allocation de logement en adressant au locataire une assignation, non pas en constat de résiliation du contrat de location, mais en prononcé de cette résiliation.

Il convient de relever qu'une difficulté similaire avait affecté l'application de la loi du 29 juillet 1998 précitée qui a également contraint le bailleur privé à notifier au préfet, au moins deux mois avant l'audience, « *l'assignation aux fins de constat de la résiliation* », afin de permettre à cette autorité d'entreprendre des démarches auprès des organismes dont relèvent les aides au logement, du fonds de solidarité pour le logement ou des services sociaux compétents.

Pour rendre ce dispositif pleinement efficace, l'article 188 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 a étendu cette exigence « *aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative* ». Puis, l'article 100 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 précitée l'a rendue applicable « *aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative* ».

Aussi, afin d'éviter le détournement de la procédure préventive instaurée pour le secteur de l'habitat social, cet article propose de préciser que ces dispositions sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail, lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur et qu'elles sont également applicables aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation, motivées par l'existence d'une dette locative.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. L. 542-5-1 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale
et art. L.351-3 du code de la construction et de l'habitation)*

Ressources prises en compte pour le calcul des allocations de logement

Objet : Cet article additionnel prévoit que le calcul du montant de l'aide au logement ne tient pas compte des ressources devenues inexistantes au moment du dépôt de la demande et peut être révisé si une modification des revenus de l'allocataire intervient en cours d'année.

Les aides au logement (aide personnalisée au logement [APL], allocation logement à caractère social [ALS] et allocation logement à caractère familial [ALF]) sont versées mensuellement aux ménages, respectant certaines conditions, et notamment des conditions de ressources.

Le montant de ces aides est défini en fonction des ressources perçues par les personnes concernées en tenant compte de la composition du ménage. Les ressources considérées sont celles de **l'année civile précédant la demande**. De fait, il peut arriver qu'au moment du dépôt de la demande, les ressources du demandeur soient très différentes de celles déclarées l'année précédente.

C'est pourquoi cet article prévoit :

- que les ressources devenues inexistantes au moment de la demande ne soient pas prises en compte, afin d'éviter que le montant de l'aide versée (en fonction des ressources de l'année n-1) ne soit trop en décalage par rapport aux revenus effectivement perçus en année n, en particulier à la suite d'une interruption d'activité ou d'une forte diminution des ressources ;

- que le **montant des aides au logement soit révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire**, si des changements importants de sa situation financière, professionnelle et familiale sont intervenus. Cela vise essentiellement les personnes dont la situation financière s'est dégradée, la révision permettant alors d'augmenter à due proportion l'aide qui leur est versée. Mais cela peut concerner également des personnes dont la situation financière s'est améliorée du fait d'un retour à l'emploi ou d'une première activité. Elles pourront alors faire volontairement la demande d'une révision à la baisse de leur allocation si elles estiment que celle-ci n'est plus justifiée au regard de l'amélioration de leur situation économique.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. L. 542-2, L. 552-1 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale
et art. L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)*

**Suppression du mois de carence
pour le versement des allocations de logement**

Objet : Cet article additionnel vise à supprimer le mois de carence qui précède le versement des aides au logement.

Conformément aux articles L. 542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation, l'allocation de logement est due à compter du premier jour du mois civil suivant celui du dépôt de la demande. Toutefois, l'allocation de logement est versée dès le premier mois aux personnes quittant un hébergement d'urgence lorsqu'elles bénéficient de l'allocation de logement temporaire et à celles dont le logement a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril et aux occupants d'un logement-foyer.

Dans les faits, cette mesure d'économie instituée par la loi de finances pour 1995, retarde de quinze jours en moyenne le versement de l'aide. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisée a rappelé à plusieurs reprises que cette disposition « *ne représente ni une véritable économie, ni une mesure de justice* ».

En effet, ce mois de carence est particulièrement pénalisant pour les ménages à revenus modestes : il peut contribuer à créer ou aggraver des situations de surendettement et occasionner l'expulsion des personnes concernées.

De surcroît, le montant de l'économie ainsi réalisée sur les aides au logement est en réalité transféré à la charge des fonds de solidarité pour le logement (FSL), dont le financement relève des départements.

Pour toutes ces raisons, il est ici proposé de supprimer le mois de carence pour les trois aides au logement : aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement sociale (ALS) et allocation de logement familial (ALF).

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous propose.

*Article additionnel avant l'article 6
(art. L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation
et art. L. 542-5 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale)*

**Indexation du barème des aides au logement
sur l'indice de référence des loyers**

Objet : Cet article additionnel prévoit que le barème des aides au logement sera révisé chaque année au 1^{er} janvier et indexé sur l'indice de référence des loyers (IRL).

Depuis plusieurs années, votre commission s'inquiète de l'accroissement continu du taux d'effort des ménages en faveur du logement, qui résulte de l'augmentation des prix de l'immobilier et de l'insuffisante revalorisation des aides au logement.

Or, l'actualisation des barèmes devrait permettre de maintenir l'efficacité sociale des aides au logement, en veillant à ce que le taux d'effort des ménages ne se dégrade pas. Elles ont été revalorisées de 1,8 % au 1^{er} septembre 2005, et devraient bénéficier d'une seconde revalorisation au 1^{er} janvier 2007 de 2,8 %, ainsi que l'a annoncé le Premier ministre à la fin de 2006.

Pourtant, votre commission estime que cette revalorisation reste insuffisante au regard de l'augmentation des prix des loyers et de la situation difficile de certains ménages. En 2006, l'IRL a augmenté de 3,2 % soit une évolution supérieure de 1,4 point à celle du barème des aides au logement.

Pour cette raison, elle suggère que les aides au logement fassent l'objet d'une révision annuelle chaque année au 1^{er} janvier et que leur évolution soit indexée sur celle du nouvel indice de révision des loyers, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

CHAPITRE II

Dispositions en faveur de la cohésion sociale

Article 6

(art. L. 131-6, L. 131-6-2, L. 133-6-2 et L. 136-3
du code de la sécurité sociale)

Cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires

Objet : *Cet article institue une cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires pour les travailleurs indépendants bénéficiant du régime de la microentreprise.*

I - Le dispositif proposé

Annoncée par le Président de la République le 14 novembre 2006, cette mesure destinée à faciliter le démarrage de petites activités indépendantes a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Adoptée par le Sénat le jour même de sa présentation par le Président de la République, elle a été annulée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure.

Le présent article reprend ce dispositif en l'insérant dans une série de mesures en faveur de la cohésion sociale.

Il s'agit de remédier à une situation aussi pénalisante que démotivante, lorsque le niveau des cotisations forfaitaires dues par les travailleurs indépendants commençant une activité s'avère supérieur au chiffre d'affaires réalisé.

Cette anomalie a été maintes fois dénoncée, en particulier dans le rapport « Pour un contrat d'accompagnement généralisé - Contrat de travail accompagné ou contrat de création accompagné » remis par votre rapporteur au Premier ministre en mai 2003. Celui-ci indiquait que « *pour ce type d'initiative économique (les microentreprises constituées par un travailleur indépendant), la solution est à rechercher du côté d'une progressivité spéciale* ».

• Le régime actuel de la microentreprise

Selon la législation actuelle, les travailleurs indépendants soumis au régime fiscal de la microentreprise, déterminé aux articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts, doivent s'acquitter d'une contribution sociale forfaitaire dans les conditions suivantes :

- pour les activités commerciales, le montant maximum du chiffre d'affaires permettant de bénéficier du régime est de 76.300 euros ;

- pour les activités artisanales et de service, le plafond annuel de chiffre d'affaires est de 27.300 euros ;

- le forfait de charges sociales à acquitter est au minimum de 3.123 euros la première année et de 4.470 euros la deuxième année, quel que soit le chiffre d'affaires réalisé.

Cela signifie que, trois mois après avoir démarré son activité et avant même d'avoir encaissé un euro de chiffre d'affaires, le travailleur indépendant doit s'acquitter de 781 euros de charges sociales.

Cette situation n'est à l'évidence pas favorable à l'émergence de petites activités, ni à celui de l'insertion professionnelle et sociale. Elle a même sans doute pu contribuer à développer le travail illégal.

Par exemple, un travailleur qui perçoit un peu plus que le RMI en exerçant une activité indépendante quelques jours par semaine seulement peut aujourd'hui dépenser plus des deux tiers de son revenu en prélèvements sociaux.

• L'instauration d'un « bouclier social »

La réforme vise donc à lever le frein manifeste à l'activité d'une cotisation forfaitaire « aveugle » et parfois nettement excessive.

Selon le Gouvernement, elle répond à **quatre objectifs** :

- un objectif de justice sociale, en instaurant le principe d'un paiement à hauteur des moyens ;

- un objectif d'égalité entre salariat et travail indépendant, le salarié n'ayant pas à s'acquitter d'une cotisation minimale, mais bénéficiant au contraire d'exonérations pour une rémunération modeste ;

- un objectif de soutien du pouvoir d'achat des revenus les plus modestes ;

- un objectif d'emploi, en luttant contre le travail illégal, en simplifiant les procédures et en rendant le travail plus rémunérateur.

Aussi, afin de garantir que les prélèvements sociaux ne représentent pas une part trop importante des revenus tirés de l'activité, le présent article met en place une **cotisation sociale proportionnelle**. Avec ce nouveau mode de calcul, les cotisations seront limitées à 14 % du chiffre d'affaires pour les activités de commerce et à 24,5 % pour les services.

En outre, pour que le paiement des charges sociales devienne une opération simple dans la phase de montée en charge de l'entreprise, le travailleur pourra payer ses charges sociales chaque trimestre sur la base du chiffre d'affaires constaté.

Ces mesures pourront être utilisées pendant une période maximum de trois ans. Naturellement, les droits sociaux équivalents en termes de retraite ou d'assurance maladie sont garantis.

• **La mesure proposée**

Le **paragraphe I** modifie l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale qui fixe les règles d'assujettissement aux cotisations sociales (maladie, famille, vieillesse) des professions non salariées artisanales, industrielles ou commerciales. Ainsi, il prévoit que les travailleurs indépendants entrant dans le champ du « bouclier social » peuvent demander, au cours de leur première année d'activité professionnelle, ainsi qu'au cours des deux années civiles suivantes, que l'ensemble des cotisations sociales dont ils sont redevables soient calculées trimestriellement en appliquant le taux relatif à leur situation au montant de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux effectivement réalisés.

Compte tenu de ces dispositions, le **paragraphe II** effectue une coordination au sein de l'article L. 131-6-1 du même code afin de ne pas permettre l'utilisation simultanée de deux dispositifs favorables : le bouclier social, d'une part, la possibilité de reporter les cotisations dues au titre de la première année et d'en fractionner le paiement sur cinq ans, d'autre part.

Le **paragraphe III** insère un nouvel article dans le code de la sécurité sociale, l'article L. 131-6-2, pour définir le régime du bouclier social. Celui-ci s'adresse aux travailleurs non salariés non agricoles imposés suivant le régime fiscal de la microentreprise et donc remplissant les conditions de seuil de chiffre d'affaires et de revenus définis aux articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts. Ils bénéficient d'une exonération de cotisations sociales égale à la différence entre le total des cotisations dont ils sont redevables et une fraction de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux qui sera fixée par décret.

Cette disposition n'est pas applicable lorsque les travailleurs concernés bénéficient d'autres régimes d'exonérations, qui sont d'ailleurs plus favorables : au titre de l'aide à la création ou reprise d'entreprise (Accre), de la création d'entreprise dans les départements d'outre-mer, de l'installation dans une zone franche urbaine ou une zone de redynamisation urbaine.

Le **paragraphe IV** prévoit une dérogation au principe de déclaration obligatoire des revenus des travailleurs indépendants au régime social des indépendants : les personnes bénéficiant du bouclier social sont dispensées de cette déclaration, un décret devant fixer les obligations déclaratives particulières qui leur seront applicables.

Le **paragraphe V** apporte deux précisions à l'article L. 136-3 du code de la sécurité sociale : l'établissement de la contribution sur une base annuelle et le caractère optionnel du bénéfice du bouclier social, de son mode de déclaration et de paiement simplifié chaque trimestre.

Enfin, le **paragraphe VI** spécifie que le bouclier social s'appliquera pour la première fois au calcul des cotisations assises sur les revenus de l'année 2007.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'avancée incontestable que doit permettre l'adoption de cette mesure.

Elle l'estime **bien ciblée envers les microactivités**, voie privilégiée pour une insertion professionnelle et sociale, tant en métropole qu'outre-mer où nombre de petites activités échappent trop souvent aux prélèvements fiscaux et sociaux, en raison de la complexité des procédures et du coût du « ticket d'entrée » au statut de microentrepreneur.

Elle constate néanmoins que, malgré un souci affiché de simplification, le dispositif prévu reste encore **complexe** et nécessitera de gros efforts d'accompagnement de la part des Urssaf et du régime social des indépendants (RSI).

Par ailleurs, pour les personnes remplissant les conditions du régime de la microentreprise, le bouclier social ne sera favorable que jusqu'à un seuil de chiffre d'affaires ou de revenus rapidement atteint. En effet, dès un montant de chiffre d'affaires annuel proche de 22.000 euros, le commerçant sera pénalisé, dans sa gestion de trésorerie, par l'application d'une cotisation proportionnelle de 14 %. L'artisan dont les revenus atteindront plus de 12.000 euros annuels sera pénalisé dans les mêmes conditions.

Ces **seuils de neutralité apparaissent extrêmement bas** et impliqueront beaucoup de vigilance de la part des travailleurs indépendants pour choisir le système de paiement de cotisations le plus favorable - proportionnel ou forfaitaire -, ce choix pouvant avoir un effet non négligeable sur la gestion de leur trésorerie. L'idéal serait que le travailleur indépendant puisse automatiquement bénéficier du meilleur système en fonction de sa situation.

Il apparaît donc nécessaire d'engager rapidement une réflexion sur cette question, de façon à poursuivre le processus de simplification et à réellement faciliter la création de petites activités en rendant plus aisément prévisible et mieux lissé l'acquittement des cotisations sociales.

Votre commission constate par ailleurs avec satisfaction que, pour le Gouvernement, cette mesure doit bien, conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, faire l'objet d'une **compensation au régime de sécurité sociale des indépendants**, ainsi que cela est précisé dans l'exposé des motifs.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 7

(art. L. 117-2 nouveau du code de l'action sociale et des familles)

Création d'une aide à la réinsertion familiale et sociale des vieux migrants

Objet : Cet article a pour objet d'améliorer les conditions d'existence de certains anciens migrants, aujourd'hui âgés et vivant toujours dans des foyers d'hébergement, en leur donnant la possibilité d'effectuer plus facilement des allers et retours entre la France et leur pays d'origine.

I - Le dispositif proposé

Le présent article tend à créer un mécanisme nouveau, et à certains égards inédit, d'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Il propose dans cet objectif d'insérer un nouvel article L. 117-2 dans le code de l'action sociale et des familles.

Ce dispositif s'adresse essentiellement aux vieux travailleurs immigrés hébergés dans les foyers de l'Adoma, c'est-à-dire de l'ancienne société nationale de construction pour les travailleurs (Sonacotra), qui ont des revenus modestes et souhaitent séjourner durablement dans leur pays d'origine, tout en effectuant des allers et retours en France. Or, aujourd'hui, ces personnes renoncent à ce désir bien légitime, car elles ne veulent pas perdre le bénéfice du minimum vieillesse.

Il convient en effet de rappeler :

- que les retraités français et étrangers sont libres, en règle générale, de percevoir la retraite pour laquelle ils ont cotisé aussi bien en France qu'à l'extérieur du territoire national ;

- qu'en revanche, le service d'une prestation non contributive comme le minimum vieillesse et l'ensemble des minima sociaux, est soumis à une condition de séjour régulier en France ;

- que l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (n° 2005-1579 du 19 décembre 2005), a mis un terme, depuis le 1^{er} janvier 2006, à l'exportation du minimum vieillesse à l'étranger. Toutefois, les 260.000 personnes auxquelles cet avantage a été accordé entre 1998 et 2005 continueront à le percevoir jusqu'à leur décès. Cela représentera, au cours de ces prochaines décennies, un coût de plusieurs milliards d'euros pour les finances publiques ;

- que la Cour des comptes avait réclamé la suppression de l'exportation du minimum vieillesse dans son rapport de septembre 2005 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale ;

- que cette prestation représente dans les pays en développement un montant plusieurs fois supérieur, en termes de parité de pouvoir d'achat, à son niveau relatif en France.

Les vieux migrants de l'Adoma qui touchent une retraite très modeste constituent donc un cas particulier au sein de ce nouveau cadre juridique, car ils se trouvent en quelque sorte obligés de rester en France. Le Gouvernement souhaite donc améliorer leurs conditions d'existence, avant tout pour des considérations humanitaires, mais également pour libérer des places dans ces foyers suroccupés.

Dans cet objectif, le projet de loi propose en substance de leur permettre de recevoir une aide équivalant à la somme qu'ils auraient perçue si le minimum vieillesse était toujours exportable. Ces personnes auraient alors les moyens de réaliser des allers et retours dans leur pays d'origine, tout en continuant à résider en France quelques mois par an, dans le cadre d'un système de location alternée. A ce titre, l'exposé des motifs du projet de loi fournit quelques précisions importantes :

« ...(...) la demande de logement en foyers de travailleurs migrants et en résidences sociales est, surtout dans certaines régions, forte et difficile à satisfaire. Plusieurs gestionnaires de ces foyers ou résidences sociales expérimentent aujourd'hui un système de location alternée, permettant de loger quatre personnes alternativement dans la même chambre, à raison, en moyenne, de trois mois par an chacune.

« Une convention-type est alors signée entre le gestionnaire et le résident (le locataire). La généralisation de ce dispositif serait de nature à répondre aux souhaits de nombreux retraités et de libérer des places dans les foyers. »

Le présent article du projet de loi définit le cadre général de cette aide à la réinsertion, notamment en ce qui concerne ses conditions d'accès et ses modalités de calcul. Il en renvoie néanmoins très largement les modalités au pouvoir réglementaire, sur lesquelles le Gouvernement devra apporter des précisions à l'occasion des débats en séance publique. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces dispositions législatives nécessitera la généralisation de ce système de location alternée actuellement en cours d'expérimentation.

• Les conditions d'accès

Pour bénéficier de cette aide, les demandeurs devront répondre à sept critères cumulatifs. Il convient d'ailleurs de souligner que la rédaction proposée pour ce nouvel article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles innove, en consacrant la notion juridique de « *vieux migrant* », au lieu d'avoir recours à celle de « *vieux travailleur* », couramment utilisée dans notre droit social. Le choix de ce terme illustre sans doute la spécificité de la situation de ces personnes, comme de leur mode d'hébergement.

Cette nouvelle aide à la réinsertion s'adresse :

- aux étrangers extérieurs aux pays de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ;
- vivant en situation régulière en France ;

- âgés au minimum de soixante-cinq ans, ou de soixante ans en cas d'invalidité ;
- célibataires ;
- justifiant d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze ans précédant la demande d'aide ;
- dont les revenus sont inférieurs à un seuil fixé par décret ;
- qui disposent d'un logement éligible au titre de l'allocation logement à caractère social (ALS) ou de l'allocation de logement familial (ALF). Cette rédaction très large signifie d'ailleurs que le champ d'application envisagée pour la mesure dépasse sensiblement le seul cas des foyers d'hébergement de l'Adoma et des autres bailleurs sociaux du même type.

• Modalités de calcul

Les dispositions du projet de loi exposent les principales modalités de versement de cette aide. Il est prévu d'en confier la gestion à l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. Son montant sera calculé en fonction des ressources du bénéficiaire, versé annuellement et révisé, en fonction de l'inflation.

• Caractéristiques financières et juridiques

Cette mesure présente des caractéristiques lui donnant une nature tout à fait spécifique, voire exceptionnelle, dans notre droit social. Il convient en effet de noter que cette aide au logement pourra être perçue alors que son bénéficiaire résidera la plus grande de partie du temps à l'étranger.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit :

- qu'elle est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tout minimum social ;
- qu'elle doit être supprimée lorsqu'il est constaté que l'une des conditions exigées pour son service n'est plus remplie ;
- qu'elle est cessible et saisissable dans les mêmes conditions et limites que les salaires, à l'exception toutefois des frais hospitaliers pour lesquels une limite de 90 % sera applicable au profit des établissements hospitaliers et des caisses de sécurité sociale.

Enfin, ce nouvel article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles procède, en son dernier alinéa, à un large renvoi au pouvoir réglementaire. Il serait donc souhaitable, pour que le Sénat apprécie pleinement les effets de cette mesure, que les débats en séance publique fournissent au Gouvernement l'opportunité :

- de préciser le contenu de la « *condition de résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide* » imposée par le projet de loi ;

- d'indiquer en quoi consiste l'obligation d'effectuer « *des séjours de longue durée dans leur pays d'origine* » et quelle pourrait être la durée de ces séjours ;

- de préciser quelles seront les modalités financières de cette aide, la rédaction du projet de loi se bornant en effet à indiquer que « *son montant est calculé en fonction des ressources du bénéficiaire* » ;

- d'indiquer quel sera le régime applicable à ces personnes amenées à l'avenir à résider la plus grande partie du temps à l'étranger, en ce qui concerne la prise en charge des frais d'hospitalisation, d'une part, de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie, d'autre part ;

- de préciser si cette aide sera cumulable avec une pension d'ancien combattant.

II - La position de votre commission

Votre commission comprend parfaitement la nécessité humaine et morale de faciliter les conditions d'existence de ces vieux travailleurs migrants, auquel la France des Trente Glorieuses doit beaucoup. Elle ne peut néanmoins que formuler un jugement d'ensemble très nuancé sur les modalités de cette mesure, qui soulèvent d'importantes difficultés sur le plan juridique et financier :

- le coût potentiel pour les finances de l'Etat n'est pas connu avec exactitude. Certaines estimations officieuses recueillies par votre rapporteur font état de 80 millions d'euros par an, dans la mesure où les places libérées temporairement dans les foyers d'hébergement permettront d'accueillir des personnes nouvelles bénéficiant à leur tour des mécanismes d'aide au logement. Il conviendrait néanmoins d'obtenir des données chiffrées plus précises ;

- les modalités de lutte contre la fraude méritent d'être mieux définies ;

- le risque d'une requalification de cette aide en prestation de sécurité sociale par la Cour de justice des communautés européennes, à l'occasion d'une question préjudicielle ou d'un recours contentieux, ne doit pas être négligé. Or, dans cette hypothèse, la France pourrait être contrainte de rouvrir le bénéfice du minimum vieillesse à l'étranger, ce que votre commission ne souhaite pas.

En effet, la jurisprudence de la CJCE¹ montre que les juges européens se livrent à un examen des mesures sociales en fonction de leur finalité, qu'ils examinent pour cela non seulement l'objet de ces mesures, leurs modalités, mais même leur mode de financement et qu'ils peuvent requalifier une

¹ Arrêt José-Perez-Naranjo du 16 janvier 2007 (affaire C-265-05) et arrêt Tas-Hagen du 26 octobre 2006 (affaire C-192/05).

allocation en prestation de sécurité sociale. A ce contrôle déjà extrêmement poussé de la qualification juridique des faits, s'ajoute la nécessité pour les Etats membres de respecter le droit communautaire, y compris dans l'exercice d'une compétence nationale comme la création d'une prestation.

Dans ces conditions, il convient de porter la plus grande attention à la rédaction du présent article.

Votre commission vous propose donc d'adopter **six amendements** destinés à renforcer sa sécurité juridique :

- en limitant ce dispositif à une période transitoire de trois ans, à l'issue de laquelle l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances réaliseront un premier bilan de ses effets ;

- en réservant cette aide aux locataires des grands bailleurs sociaux agréés par l'Etat, à commencer par l'Adoma ;

- en indiquant que cette aide est à la charge de l'Etat ;

- en définissant les conditions dans lesquelles les vieux migrants pourront rejoindre leur pays d'origine, sur la base d'une présence en France minimale de trois mois par an ;

- en précisant que, vu ses objectifs, son objet et son mode de financement, cette aide ne constitue en aucun cas une prestation de sécurité sociale ;

- en fixant le cadre général dans lequel les services de l'Etat pourront procéder à des contrôles.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8

(art. 199 sexdecies du code général des impôts)

Crédit d'impôt « services à la personne »

Objet : Cet article vise à compléter l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2006 qui a institué un dispositif de crédit d'impôt sur le revenu au titre des services à la personne.

I - Le dispositif proposé

Annoncé lors de la conférence « emploi-revenus » du 14 décembre dernier, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, destiné aux ménages qui ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu, a été introduit dans la loi de finances rectificative par le Sénat, grâce au vote d'un amendement déposé par notre collègue Alain Gournac. La commission mixte

paritaire réunie sur ce texte en a toutefois réduit le champ d'application. Le présent article propose de revenir sur ce vote, en élargissant le champ du crédit d'impôt, afin de rendre le droit applicable plus cohérent.

• **La réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile**

Instituée par l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1991 et codifiée à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, cette réduction permet de déduire 50 % du montant des dépenses effectuées pour l'emploi d'un salarié à domicile de la somme acquittée au titre de l'impôt sur le revenu, dans la limite d'un plafond.

Ce plafond, fixé à l'origine à 3.811 euros, a été porté à 13.720 euros par la loi de finances pour 1995. La loi de finances pour 1998 l'a ensuite diminué de moitié, sauf pour les contribuables ayant à leur charge une personne invalide ou un enfant handicapé. Par la suite, le dispositif a été relancé : l'article 8 de la loi de finances pour 2003 a porté le plafond à 10.000 euros.

Actuellement, le 3 de l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts prévoit un plafond de 12.000 euros, majoré de 1.500 euros par enfant à charge, dans la limite de 15.000 euros, ce plafond étant porté à 20.000 euros pour les personnes ayant à leur charge une personne invalide ou un enfant handicapé.

• **La loi du 26 juillet 2005 sur le développement des services à la personne**

Cette loi repose sur l'idée que les services à la personne constituent un important gisement d'emplois, en particulier les services auprès des personnes âgées et des enfants, et qu'il est donc nécessaire de les encourager, à la fois pour améliorer le confort des ménages et contribuer à la création d'emplois.

A cet effet, la loi a défini les services concernés et les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent entraîner le bénéfice d'un certain nombre d'avantages, en particulier fiscaux. Elle a également institué le chèque emploi-service universel.

• **Le crédit d'impôt « services à la personne »**

L'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2006 a réécrit l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts afin de prévoir, en plus de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, un crédit d'impôt, régi par des modalités très similaires, destiné aux personnes qui ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu.

L'objectif sous-jacent est triple :

- favoriser l'emploi et lutter contre le travail au noir ;

- faire profiter les ménages les plus modestes, en principe non ou faiblement soumis à l'impôt sur le revenu, du bénéfice de l'avantage fiscal au titre des dépenses engagées pour l'emploi d'un salarié à domicile ;

- permettre la reprise d'un emploi en facilitant, par exemple, le recours à des gardes d'enfants et en limitant un certain nombre d'obstacles matériels trop souvent rencontrés par les personnes concernées.

Le crédit d'impôt est égal à 50 % des sommes engagées pour l'emploi d'un salarié à domicile, au titre de la garde d'enfant ou du soutien scolaire, dès lors que ces dépenses sont payées à l'aide du chèque emploi-service universel. Peuvent en bénéficier les ménages dont les deux conjoints travaillent ainsi que les personnes isolées qui ont une activité professionnelle. Le crédit d'impôt s'impute sur l'impôt sur le revenu après déduction des diverses réductions d'impôt prévues par le code, des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, la somme correspondante est restituée.

• **L'extension du crédit d'impôt**

Le présent article complète et modifie de deux façons le dispositif voté dans la loi de finances rectificative pour 2006 :

- pour les personnes qui n'ont pas directement recours à un employé à domicile, il étend le bénéfice du crédit d'impôt aux personnes qui passent non seulement par l'intermédiaire d'une association ou d'une entreprise agréée mais également qui font appel à un organisme agréé ; cette précision vise en particulier les centres communaux d'action sociale ;

- il ne restreint pas le bénéfice du crédit d'impôt aux seuls services de garde d'enfant et de soutien scolaire à domicile mais le rend applicable à l'ensemble des services à la personne définis à l'article D. 129-35 du code du travail, soit à une vingtaine de métiers.

Il est précisé que cet article s'applique à compter de l'imposition des revenus de l'année 2007.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite que la mesure votée par le Sénat dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2006, mais restreinte par la commission mixte paritaire, soit rétablie de manière à en permettre une application plus complète et plus équitable.

Elle estime que, pour un montant raisonnable (environ 110 millions d'euros), elle aura un effet positif en termes de création d'emplois, ce qui entraînera d'ailleurs la perception de cotisations sociales. En outre, elle devrait apporter une aide appréciable pour les ménages à revenus modestes.

Aussi, elle vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 9

*(art. L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles,
L. 380-3 et L. 512-1 du code de la sécurité sociale)*

**Accès aux prestations sociales non contributives
des ressortissants de l'Union européenne**

Objet : Cet article supprime l'accès à certaines prestations pour les citoyens de l'Union européenne tirant leur droit au séjour en France de la recherche d'un emploi.

I - Le dispositif proposé

Par cet article, il est décidé d'exclure du bénéfice du revenu minimum d'insertion (RMI), de la couverture maladie universelle (CMU) et des prestations familiales les ressortissants communautaires entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre.

Cette mesure intervient en application de la directive européenne 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Son article 24 prévoit en effet la possibilité de déroger au principe de l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union européenne, conformément à l'idée, inscrite dans le considérant (10) de la directive, selon laquelle *il convient d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant une première période de séjour* ».

Ainsi l'article 24 de la directive prévoit deux exceptions au principe d'égalité de traitement :

- l'Etat membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ;

- il en est de même pendant la période plus longue prévue à l'article 14, c'est-à-dire lorsque les citoyens de l'Union sont entrés sur le territoire de l'Etat membre d'accueil pour y chercher un emploi (dans ce cas, les personnes concernées doivent être en mesure de faire la preuve qu'elles continuent à chercher un emploi et qu'elles ont des chances réelles d'être engagées).

Afin de « prévenir les abus » et, comme le précise encore une note gouvernementale, rendre impossible que des personnes viennent « *s'installer en France dans le but de toucher les minima sociaux ou la CMU* » et puissent en bénéficier « *dès l'installation en France simplement en s'inscrivant à l'ANPE* », le présent article supprime le droit à l'obtention de trois séries de prestations pour les ressortissants communautaires en recherche d'emploi.

Le **paragraphe I** modifie en ce sens l'article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles, relatif au RMI, en y ajoutant la phrase suivante : « *Les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique*

européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne bénéficient pas du revenu minimum d'insertion. ».

Le **paragraphe II** complète de la même façon l'article L. 380-3 du code de la sécurité sociale, en ce qui concerne la couverture maladie universelle.

Le **paragraphe III** fait de même à l'article L. 512-1 du même code qui définit les personnes éligibles aux prestations familiales.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve ce dispositif qui ne fait que traduire en droit interne les dispositions de la directive 2004/38.

Elles viennent d'ailleurs compléter d'autres mesures législatives récemment adoptées, comme la loi du 23 mars 2006 qui exige d'un ressortissant communautaire qu'il remplisse deux conditions pour pouvoir bénéficier du RMI : être en accord avec les règles de droit au séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande.

Il s'agit d'éviter que l'arrivée, éventuellement en nombre, de ressortissants des nouveaux Etats membres ne pèse trop lourdement sur notre système d'aide sociale et que se créent des mouvements de population liés à de seuls effets d'aubaine.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Intitulé du projet de loi

Projet de loi instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Votre commission considère qu'il est plus exact de parler de droit au logement opposable, plutôt que de droit opposable au logement.

C'est pourquoi, elle propose d'intituler « projet de loi instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale » le texte qui lui est soumis.

Elle vous demande d'approuver l'intitulé du projet de loi dans la rédaction qu'elle vous propose.

*

* *

Votre commission vous propose d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le **mardi 23 janvier 2007**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement** sur le **projet de loi n° 170 (2006-2007) instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale**.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a présenté les principales mesures du projet de loi. L'article instituant une cotisation sociale proportionnelle destinée aux travailleurs indépendants soumis au régime de la microentreprise devrait permettre de lever un frein au développement de petites activités.

L'article relatif aux travailleurs migrants en retraite vise à régler la question des personnes qui n'ont pas choisi le regroupement familial et qui vivent isolées dans des foyers. Il paraît légitime qu'elles puissent aller passer quelques mois dans leur pays d'origine sans perdre pour autant leurs droits à une prestation vieillesse. Plusieurs solutions ont été envisagées et le texte proposé définit aussi précisément que possible le cadre juridique de cette aide, de façon à éviter les fraudes ainsi que sa requalification en prestation sociale par la Cour de justice des communautés européennes.

L'article relatif au crédit d'impôt en matière de services à la personne permet d'élargir le dispositif aux vingt métiers agréés dans le cadre des services à la personne au-delà des deux métiers précédemment retenus par la loi de finances rectificative pour 2006.

Enfin, abordant le droit au logement opposable, **M. Jean-Louis Borloo, ministre**, a rappelé que la réflexion sur ce sujet n'était pas mûre au moment de la discussion du texte sur l'engagement national pour le logement (ENL). Le Premier ministre a ensuite saisi, en juin 2006, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées afin de déterminer les conditions de la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Celui-ci a rendu son rapport

à la fin de l'année 2006. A la suite des vœux du Président de la République, le dossier a été mis au devant de l'actualité et un projet de loi, élaboré. Ses principes essentiels s'inspirent des conclusions du rapport du Haut Comité, à la seule différence que celui-ci préconisait une expérimentation, ce que le Conseil d'Etat a jugé impossible dans le cadre du projet de loi.

L'Etat garantira en dernier ressort le droit au logement dans le respect de deux dates : en 2012, l'ensemble des bénéficiaires pourra se prévaloir de l'opposabilité ; les publics prioritaires définis dans la loi ENL pourront le faire dès 2008. Toutefois, l'essentiel reste bien de maintenir un effort de construction soutenu afin d'éviter le développement de contentieux. Quels que soient les gouvernements et Parlements futurs, il importera de faire preuve d'une grande vigilance afin de bousculer si nécessaire les règles et habitudes des divers intervenants dans la chaîne de décision.

M. Bernard Seillier, rapporteur, a souhaité connaître le coût de l'aide prévue en faveur des vieux migrants. Il s'est interrogé sur la nécessité d'amplifier les efforts engagés en matière de construction de logements, notamment très sociaux, ainsi que sur l'intérêt d'indexer les aides au logement sur le nouvel indice de référence des loyers.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a estimé essentiel que les droits acquis par le travail restent acquis, quel que soit le lieu de résidence. Le coût de l'aide aux vieux migrants est estimé à environ 78 millions d'euros.

Pour ce qui concerne la production de logements sociaux, le plan de cohésion sociale prévoit son triplement sur cinq ans. La mise en œuvre de toutes les lignes détaillées dans ce plan est en avance sur les objectifs. En outre, la répartition entre les prêts locatifs à usage social et les prêts locatifs aidés d'intégration a été respectée. Peut-on aller plus loin ? La réponse est sans doute positive, dès lors que la machine de mise en chantier des logements est relancée.

S'agissant de l'indice applicable aux aides au logement, le débat est ouvert. Il est certain qu'un plan d'une telle ampleur, c'est-à-dire 35 milliards d'euros sur cinq ans, crée des tensions sur le marché, qui ont pu entraîner des surcoûts. On constate toutefois un début de détente et, en tout état de cause, il ne faudrait pas qu'un faible indice permette à un gouvernement de ne pas revaloriser l'APL.

M. Dominique Braye, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a estimé que le projet de loi visait à remédier au contexte très particulier de la pénurie de logements qui commence à être résorbée, mais devrait durer encore un certain temps. La préoccupation principale est de ne pas opposer les couches de population entre elles et, en particulier, d'éviter de faire passer des publics considérés comme superprioritaires devant des personnes aux moyens limités et dans une situation à peine moins défavorable. La seule façon de résoudre cette

difficulté est d'augmenter encore le rythme de construction de nouveaux logements.

***M. Dominique Braye** a constaté que le calendrier du projet de loi est plus ambitieux que celui préconisé par le rapport du Haut Comité, ce qui conduit à s'interroger sur son caractère réaliste, tant il est important de ne pas décevoir les espoirs et les citoyens. Ne serait-il pas plus raisonnable de repousser à 2010 l'opposabilité du droit au logement pour les publics prioritaires ? Par ailleurs, il est indispensable de concentrer les efforts sur ceux qui sont dans la rue, ce qui signifie régler la question de l'hébergement d'urgence avant l'hiver prochain.*

***M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,** a estimé que la date de 2012 pour un droit au logement opposable à tous lui paraît très réaliste, en particulier à l'aune du « chambardement » constaté au cours des quatre dernières années dans le secteur. Si l'on additionne les 20.000 à 30.000 maisons construites avec une TVA à 5,5 %, les achats différés de près de 40.000 logements, les quelque 38.000 conventionnements Anah (agence nationale de l'habitat) et la nouvelle garantie des risques locatifs (GRL) qui pourrait s'appliquer à trois millions de contrats, l'échéance de 2012 peut incontestablement être respectée. La question posée est celle de l'étape intermédiaire. La mise en œuvre d'un droit opposable par les publics prioritaires dès 2008 correspond à une vision très volontariste, ce qui est nécessaire. Certes, des zones de tension existent, notamment en Ile-de-France, mais l'engagement de fond consensuel et républicain demeure.*

***M. Nicolas About, président,** a souhaité savoir si l'on dispose de chiffres précis sur les besoins à satisfaire pour l'échéance de 2008 afin de mesurer le caractère réaliste de l'engagement.*

***M. Jean-Louis Borloo, ministre,** a fait valoir que ce chiffrage est très difficile. Aujourd'hui on compte environ 100.000 personnes dans un statut « avant logement social », dont un tiers en centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), un tiers en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et un tiers dont la situation est plus confuse, qu'ils vivent dans des hôtels, dans des logements très précaires, voire dans la rue. Il faut signaler que de nombreux logements ont été remis à niveau avec le confort Anah minimum et qu'environ 600.000 logements ont été reconstruits ou rénovés dans les quartiers. Il est difficile d'apprécier également les taux d'occupation, de suroccupation, les envies de mutation ou de mobilité, mais en principe, si le rythme actuel est maintenu, dans deux ou trois ans, la France reviendra à une situation normale, comme tel est le cas en Belgique, en Allemagne ou en Espagne.*

***M. Roland Muzeau** a rappelé qu'au cours du débat, très récent, sur la loi ENL, les amendements proposés par son groupe pour instituer un droit opposable avaient été jugés irréalistes et démagogiques. Si l'évolution des positions est une bonne chose, elle ne règle pas toutes les difficultés, en*

particulier les modalités pratiques et financières indispensables pour la mise en œuvre d'un véritable droit au logement. Ce projet de loi est donc probablement une étape qui en appellera d'autres les prochaines années.

***M. Roland Muzeau** a souligné le problème d'une mise en œuvre inégale sur le territoire des textes relatifs au logement et insisté sur la spécificité de la région d'Ile-de-France, qui justifierait des dispositions particulières. Il a regretté la faiblesse de l'Etat vis-à-vis des élus locaux qui n'appliquent pas la loi SRU. Il s'est déclaré favorable à un moratoire sur la mise en vente des logements sociaux afin de donner un signal fort aux élus concernés. Il a cité l'exemple de son département, les Hauts-de-Seine, qui met en vente 4.000 logements, alors que l'on compte 75.000 demandeurs de logements sociaux. Puis il s'est interrogé sur l'application du texte lorsque le contingent préfectoral de logements aura été délégué aux collectivités. Il a ensuite souligné les difficultés pratiques pour éradiquer les logements insalubres. Il a insisté sur la particularité du public « familles hébergées » qui constitue une nouvelle voie d'entrée dans les mécanismes de priorité et vient bouleverser les inscriptions sur les listes d'attente de logements sociaux. Enfin, il s'est interrogé sur la disparition du comité de suivi qui figurait pourtant dans l'avant-projet de loi.*

Sur les autres dispositions, il s'est déclaré favorable à l'aide aux vieux migrants, mais opposé à la cotisation proportionnelle pour les travailleurs indépendants et en total désaccord avec l'article supprimant le droit des ressortissants communautaires en recherche d'emploi au bénéfice d'une prestation sociale.

***M. André Lardeux** a souhaité savoir comment on envisage de gérer les publics prioritaires et notamment les jeunes ménages, qui devront attendre quatre ou cinq ans avant de bénéficier d'un logement, quelles seront les mesures appliquées dans le cas où le demandeur refuse le logement proposé et quel sera le rôle assigné au maire pour choisir entre les différents publics prioritaires.*

Par ailleurs, on observe que certains propriétaires privés acceptent de louer à des prix inférieurs au marché, mais qu'ils sont alors poursuivis sans ménagement par le fisc pour dissimulation de revenus fonciers, ce qui est contradictoire et nécessiterait un peu plus de souplesse dans l'application de la législation fiscale.

***Mme Gisèle Printz** s'est déclarée opposée à l'article supprimant le RMI pour les ressortissants européens qui attendent un emploi, car les personnes concernées sont dans le besoin et ont droit à une aide de la solidarité nationale.*

***M. Jean-Pierre Godefroy** a estimé que le bouclier social prévu à l'article 6 n'est pas dénué d'intérêt, car il permet de ne pas pénaliser les petits travailleurs indépendants.*

Toutefois, sera-t-il bien compensé par l'Etat à la sécurité sociale ? Sur l'aide aux vieux migrants, **M. Jean-Pierre Godefroy** s'est interrogé sur le statut des personnes qui ont refusé le regroupement familial et sur la permanence de leur droit au séjour. Que se passe-t-il lorsque les enfants de ces personnes sont venus d'eux-mêmes sur le territoire national ? En ce qui concerne l'article de la transposition de la directive européenne, il s'est interrogé sur le caractère juste de cette disposition et a regretté que la loi ne traite pas de la question des personnes qui s'installent sur le territoire national et obtiennent des droits en dissimulant des revenus parfois importants à l'étranger.

Mme Raymonde Le Texier a insisté sur la spécificité de la région d'Ile-de-France, où 75 % des logements sociaux sont concentrés dans 5 % des villes. Il est indispensable d'être plus coercitif pour le respect de l'obligation de construction de 20 % de logements sociaux. Parmi les occupants de ces logements, on constate très peu de mobilité, ce qui rend difficile de satisfaire les demandes et conduit au développement de ghettos, car en appliquant la loi, le préfet devra loger les personnes concernées là où se trouvent les logements, c'est-à-dire dans des lieux difficiles. Elle a considéré que, bien souvent, les familles hébergées, la plupart du temps en situation de surpeuplement, retrouvaient une vie normale dès lors qu'elles obtiennent un logement convenable et adapté à leurs besoins.

Mme Anne-Marie Payet a souhaité savoir si le texte s'appliquera à l'outre-mer, ce qui n'avait pas été le cas du volet logement du plan de cohésion sociale.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a fait valoir que l'Ecosse est le seul exemple au monde à avoir mis en place un droit opposable au logement, ce qui témoigne de la difficulté de l'application d'un tel principe. Le suivi de la nouvelle loi sera essentiel. Celui-ci sera effectué par le Haut Comité, dont la composition sera renforcée par des représentants des associations d'élus. Il devra remettre un rapport annuel au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement, avec des propositions détaillées pour adapter et ajuster le dispositif actuellement prévu. Le fait que ce comité de suivi ne figure plus dans cette version du texte, alors qu'il était expressément prévu dans l'avant-projet, résulte de l'avis du Conseil d'Etat considérant que sa création relevait du domaine réglementaire.

Il est important qu'au-delà du maintien de l'effort de construction, un mouvement général de responsabilité se développe à tous les échelons de la chaîne de décision. L'Etat assumera ses responsabilités, mais il faut que les collectivités puissent avoir un caractère moteur sans toutefois encourir de sanctions en cas de bonne foi.

M. Nicolas About, président, a jugé essentiel que le travail de longue haleine entrepris par certaines collectivités ne soit pas déstabilisé par des actions du préfet.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a indiqué avoir été informé récemment, et à plusieurs reprises, de l'attitude des services fiscaux dans le cas de propriétaires privés donnant des logements à bail pour un prix inférieur au prix du marché. Il a saisi le ministère des finances de cette question, qui risque de devenir plus fréquente avec le développement de la GRL et de la prime de 25 % pour remise sur le marché d'un logement vacant.

L'article sur la transposition de la directive européenne a pour simple objet d'éviter les effets d'aubaine en matière d'avantages sociaux accordés par les Etats membres. Sur la question de la mobilité à l'intérieur du parc de logements sociaux, il a insisté sur la nécessité de développer un parcours résidentiel complet et a fustigé ceux qui veulent raisonner par segments. Il a enfin confirmé que le texte serait applicable sur l'ensemble du territoire de la République, mais il a relevé la différence de logique entre la politique du logement métropolitaine et la ligne budgétaire unique pour l'outre-mer, qui nécessite d'être réformée.

II. AUDITIONS

**Audition de MM. Xavier EMMANUELLI, président,
et Bernard LACHARME, secrétaire général,
du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

Réunie le mercredi 24 janvier 2007, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de MM. Xavier Emmanuelli, président, et Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, sur le projet de loi n° 170 (2006-2007) instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (urgence déclarée).

M. Xavier Emmanuelli, président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, a indiqué que le projet de loi a inspiré deux observations au Haut Comité : la nécessité de mettre en place un comité de suivi, afin de veiller au respect du principe du droit au logement opposable ; la nécessité de vérifier l'absence de contradiction entre le droit au logement opposable et les diverses mesures sociales figurant également dans le projet de loi.

M. Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, a souligné que le Haut Comité mène depuis plusieurs années une réflexion, en lien avec les associations, sur le droit au logement opposable et a remis un rapport à ce sujet, plaidant en faveur d'une phase d'expérimentation locale.

Le projet de loi pose le principe de la responsabilité de l'Etat pour assurer le respect de ce droit et, fort heureusement, le texte retient la définition du droit au logement figurant déjà dans la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre d'un droit au logement. La mise en œuvre d'un droit au logement opposable devra s'accompagner d'un effort de construction de logements à la hauteur des besoins. A ce stade, le Haut Comité n'a pas analysé en détail le dispositif du projet de loi, considérant qu'il devra nécessairement être complété.

En réponse à M. Nicolas About, président, qui demandait si l'annonce faite par le Président de la République lors de ses vœux à la Nation n'avait pas pris de court le Haut Comité, M. Xavier Emmanuelli a répondu que le Haut Comité était prêt, puisque son rapport sur l'expérimentation locale avait déjà été remis au Premier ministre.

M. Bernard Seillier, rapporteur, a indiqué qu'il souhaite compléter le projet de loi pour préciser les modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable. Il a souligné que la disparition de l'abbé Pierre rend plus nécessaire que jamais cette avancée en matière de logement et a demandé que le comité de suivi dispose de moyens suffisants pour accomplir sa mission.

M. Nicolas About, président, a attiré l'attention sur la situation particulière de l'Ile-de-France et de l'outre-mer, où l'ampleur des besoins rend plus difficile la réalisation du droit au logement opposable.

M. Xavier Emmanuelli a confirmé que le comité de suivi devra être doté de moyens significatifs et que l'Ile-de-France pose des problèmes spécifiques.

M. Bernard Seillier, rapporteur, s'est interrogé sur les modalités de coordination de l'ensemble des parties prenantes à la politique du logement.

M. Bernard Lacharme a indiqué que le Haut Comité devrait être élargi aux représentants des associations concernées. Il convient de généraliser les commissions de médiation, instaurées en 1998, mais qui n'existent pas encore dans tous les départements, et de mieux répertorier les contingents préfectoraux. La répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales doit être débattue avec les élus. Il serait également utile de disposer d'une expertise, qui pourrait être fournie par l'Inspection générale des finances et par le Conseil national des Ponts et chaussées, sur les moyens financiers devant être dégagés pour réaliser le droit au logement opposable. L'agence nationale de l'habitat (Anah) pourrait aussi être invitée à formuler des propositions en vue d'une meilleure mobilisation du parc privé.

M. Bernard Seillier, rapporteur, a demandé si la création d'un comité de suivi pérenne préfigure la formation d'un service public de l'habitat.

M. Xavier Emmanuelli a estimé qu'il s'agit là d'une proposition certainement pertinente, mais sur laquelle il est encore un peu tôt pour se prononcer.

M. Bernard Lacharme a demandé que l'on distingue nettement la fonction de suivi de la fonction d'animation du dispositif, qui est aujourd'hui mal assurée par l'Etat. Il est regrettable que les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées soient de qualité très inégale et les bonnes pratiques observées sur le territoire devraient être généralisées.

Après que *M. Bernard Seillier*, rapporteur, eut souligné l'importance de l'accompagnement social des personnes mal logées, **M. Xavier Emmanuelli** a rappelé que les personnes sans domicile manquent parfois des codes nécessaires à la vie en société et qu'il convient donc de développer les maisons-relais pour assurer cet accompagnement.

M. Thierry Repentin a indiqué que les associations approuvent l'idée du droit au logement opposable, mais expriment des réserves sur le contenu du texte proposé. A son sens, le projet de loi oblige à dresser un constat d'échec des politiques mises en œuvre jusqu'ici : la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 14 décembre 2000 n'ont manifestement pas atteint leurs objectifs. Le projet de loi permet aux préfets de mobiliser les logements HLM disponibles, mais ne garantit pas que les logements sociaux seront construits en nombre suffisant. Il risque de décevoir nombre de familles mal logées qui verront leur demande de logement rejetée, parce qu'elles ne figurent pas dans les catégories de publics prioritaires pour bénéficier du droit au logement opposable. Il a demandé à *M. Xavier Emmanuelli* quels moyens supplémentaires il aurait prévus pour compléter le dispositif s'il avait été l'auteur du projet de loi.

M. Alain Gournac a suggéré que le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées puisse se constituer, dans une composition élargie aux représentants des élus et des associations, en comité de suivi qui serait chargé de veiller à l'application de la loi.

M. Nicolas About, président, a fait observer que, précisément, le Haut Comité constituerait la structure centrale de ce comité.

Mme Marie-Thérèse Hermange a souligné l'importance de la distinction qui doit être opérée entre logement et hébergement, cette seconde notion impliquant un accompagnement social, sanitaire et psychologique. Elle a comparé les évolutions observées en matière de logement avec celles qui se sont produites dans le domaine de la protection de l'enfance, qui privilégie, depuis une vingtaine d'années, le maintien des enfants à leur domicile.

M. Michel Esneu a regretté que la réforme proposée ait pour effet de culpabiliser et de déconsidérer le personnel politique, qui donne l'impression de n'avoir pas su traiter correctement le problème du logement. Or, il semble que 60 % des personnes sans abri sont issues de l'immigration : les problèmes actuels seraient donc dus, en grande partie, à l'arrivée massive de personnes de nationalité étrangère, auxquelles il était difficile de procurer rapidement un logement. Il a également dénoncé la complexité des procédures administratives qui doivent être respectées pour que des logements sociaux soient construits.

Mme Isabelle Debré a elle aussi déploré que les responsables politiques soient décrédibilisés et a demandé quel rôle doivent jouer les associations dans l'accompagnement social des personnes mal logées.

Mme Raymonde Le Texier a souligné que l'essentiel est de travailler, en amont, à la construction de logements, plutôt que de voter de nouvelles lois. Elle a suggéré que les maires qui ne respectent pas l'obligation qui leur est faite par l'article 55 de la loi SRU de construire 20 % de logements sociaux dans leur commune puissent voir leur responsabilité mise en cause devant le tribunal administratif. Elle a estimé que toutes les personnes mal logées n'ont pas nécessairement besoin d'un accompagnement social et a contesté l'idée selon laquelle la construction de logements sociaux se heurterait à de grandes complications administratives.

Mme Brigitte Bout a dit avoir le sentiment d'entendre deux France s'exprimer dans ce débat : la France rurale, dont elle est issue, ne connaît pas les mêmes difficultés que la région parisienne et s'efforce d'appliquer convenablement la loi SRU, tout en proposant un accompagnement social aux personnes mal logées.

M. Xavier Emmanuelli est d'abord revenu sur la spécificité de la région parisienne, dont les nombreuses communes très imbriquées rassemblent une population considérable. Il a ensuite souligné que les problèmes de logement peuvent effectivement concerner des personnes bien intégrées socialement. Il a rappelé que le droit au logement opposable ne concernera que les personnes en situation régulière sur notre territoire et a indiqué que le Samu social loge chaque nuit 7.000 étrangers en situation irrégulière dans des hôtels. S'agissant des relations entre l'Etat et les associations, il a souhaité qu'un respect mutuel s'instaure et que l'action des associations soit évaluée.

Il a ensuite demandé que le droit au logement s'accompagne d'un droit à l'hébergement, afin de garantir la réinsertion des personnes qui vivent dans la rue. Ces dernières ont besoin de réapprendre les codes nécessaires à la vie sociale, qui sont très différents des réflexes qu'elles acquièrent lorsqu'elles sont sans domicile.

Il a indiqué que de nouveaux acteurs doivent être associés au Haut Comité, afin qu'il assure le suivi de la réforme, ce qui ne lui interdit pas de subsister dans sa forme actuelle pour poursuivre sa mission. Il a souhaité une mise en cohérence de tous les partenaires, l'Etat devant assumer le rôle de chef d'orchestre, et a espéré que la loi stimulera la construction de logements.

M. Bernard Lacharme a indiqué que si le Haut Comité avait eu à écrire la loi, il aurait d'abord procédé à une large concertation avec les partenaires concernés. Le Gouvernement a préféré poser le principe du droit au logement opposable avant de débattre de ses modalités d'application. Le vote de la loi marquera cependant une étape essentielle, dans la mesure où l'affirmation d'un droit opposable au logement imposera aux pouvoirs publics de s'organiser pour répondre aux besoins exprimés en matière de logement. Le Haut Comité a suggéré que les acteurs du logement en Ile-de-France se regroupent dans un syndicat qui pourrait s'inspirer du syndicat des transports d'Ile-de-France.

***M. Nicolas About, président,** a demandé si la création d'une garantie des loyers impayés dès le premier mois est de nature à redonner confiance aux propriétaires de logements et à les encourager à les proposer à la location.*

***M. Bernard Lacharme** a souligné que la garantie des loyers impayés est une mesure attendue, mais qu'elle présente encore un caractère trop limité, dans la mesure où elle concerne les personnes ayant un lien avec l'entreprise, mais pas la totalité des bénéficiaires de minima sociaux.*

**Audition de M. Jacques PÉLISSARD,
président de l'association des maires de France**

Puis la commission a procédé à l'audition de M. Jacques Pélissard, président de l'association des maires de France.

M. Nicolas About, président, a précisé que l'association des maires de France (AMF) ne s'est pas encore formellement prononcée sur le contenu du projet de loi. Son président intervient donc à titre personnel pour donner son sentiment sur les dispositions de ce texte.

Au préalable, M. Jacques Pélissard, président de l'association des maires de France, a rappelé que l'AMF constitue par essence une institution à caractère pluraliste et indiqué qu'il exprime en l'occurrence la position des huit membres de son bureau permanent dans l'attente d'une consultation prochaine des instances plénières de l'association.

D'une façon générale, les maires de France souscrivent totalement à l'inspiration généreuse du projet de loi. Toutefois, et sur un plan strictement juridique, la notion de droit au logement opposable peut apparaître complexe, dans la mesure où elle suppose d'attribuer la qualité de créancier à une partie de la population et de définir la puissance publique comme son débiteur. Dans ces conditions, l'AMF considère que la responsabilité de ce droit opposable doit être attribuée à l'Etat, et à lui seul.

Après avoir observé que le projet de loi ne prévoit pas de désigner les maires parmi les membres des commissions de médiation, M. Jacques Pélissard a souligné que le calendrier de mise en œuvre du droit au logement opposable, matérialisé par la possibilité pour les demandeurs de saisir la juridiction administrative, doit obéir à des considérations réalistes. Il serait donc concevable d'avancer sa date d'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2007, au lieu du 1^{er} décembre 2008, au profit des personnes en situation d'urgence absolue qu'il convient prioritairement d'héberger dès l'hiver prochain. En revanche, compte tenu de l'ampleur des problèmes, la situation des personnes qui attendent de longue date un logement social ne pourra probablement être traitée qu'à l'horizon 2010 ou 2012.

D'une façon générale, les élus locaux ont montré un grand intérêt pour les dispositions de ce projet de loi, tout en ne cachant pas certaines craintes de judiciarisation accrue des rapports sociaux, en raison de l'existence de trois types de recours contentieux devant le juge administratif : sur l'accès à la commission de médiation, sur ses décisions et sur le montant des indemnisations accordées.

*Après avoir salué le travail mené par l'AMF sur la question du droit au logement, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a souhaité connaître l'opinion de son président sur l'opportunité de conduire des expérimentations dans ce domaine, sur la composition de la commission de médiation et sur les délais de mise en œuvre des dispositions du projet de loi. Il a par ailleurs souligné que l'importance des problèmes de logement rencontrés varie considérablement suivant les départements et les régions : il conviendrait peut-être de moduler le calendrier d'application de ces mesures en fonction de ces données.*

*A ce titre, **M. Nicolas About, président**, a fait valoir que les difficultés de logement se posent avec une acuité toute particulière outre-mer et en Ile-de-France.*

***M. Jacques Pélissard** s'est déclaré favorable à la possibilité de mener des expérimentations, à condition, toutefois, qu'un tel processus ne soit pas irréversible. Il a jugé intéressante la proposition consistant à adapter le calendrier d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi en fonction des besoins des territoires. Il a souhaité qu'une réflexion soit engagée sur l'idée d'une extension des dispositions de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 aux agglomérations de moins de 50.000 habitants.*

*A son tour, **Mme Sylvie Desmarescaux** a souligné la qualité des travaux de l'AMF sur le droit au logement. Après avoir souligné que de nombreux élus, en particulier en milieu rural, expriment quelque appréhension face à la perspective de nouveaux recours contentieux, elle a souhaité que les personnes attendant depuis longtemps un logement social ne soient pas indirectement pénalisées par la priorité donnée aux populations de sans abri.*

***M. Roland Muzeau** a rappelé les déclarations du président de l'Union sociale pour l'habitat (USH), M. Michel Delebarre, selon qui, en l'état actuel du projet de loi, la notion de droit au logement opposable constitue un leurre. D'autres associations d'élus ont également fait part de leurs réticences ou de leurs interrogations. Il a insisté par ailleurs sur la problématique spécifique de la région d'Ile de France, caractérisée par d'importants besoins non satisfaits en matière d'hébergement. Dans ce contexte, il s'est élevé contre la poursuite des ventes de logements sociaux, en particulier dans le département des Hauts-de-Seine, et il a réclamé avec insistance la mise en œuvre au minimum d'un moratoire sur cette question. Il a souligné enfin que, pour les villes qui ont signé un accord avec l'Etat*

prévoyant le transfert de contingents préfectoraux, la responsabilité du nouveau droit au logement opposable sera de facto transférée aux communes.

*Après avoir indiqué qu'il juge courageuses et qu'il fait siennes les observations formulées par le président de l'AMF sur l'article 55 de la loi SRU, **M. Thierry Repentin** a estimé qu'au-delà de ces nouvelles dispositions législatives, il convient d'agir en amont, en développant la construction de logements sociaux. En revanche, il ne lui paraît pas possible, par souci de cohérence juridique, de confier à l'Etat l'intégralité de la responsabilité de ce droit opposable pour exonérer totalement les maires. Dans ces conditions, il semble difficile pour les élus locaux de demander à être représentés au sein de la commission de médiation.*

*Précisant qu'elle exerce les fonctions de premier adjoint dans une commune des Hauts-de-Seine comportant plus de 20 % de logements sociaux, **Mme Isabelle Debré** a attiré l'attention de la commission sur l'insuffisante fluidité du parc de logement sociaux. Il conviendrait sans doute de revoir les critères d'éligibilité pour éviter que des familles dont les enfants ont quitté le domicile familial depuis longtemps ne continuent à occuper des appartements manifestement surdimensionnés. En ce qui concerne la question de la responsabilité des élus, elle a reconnu qu'il est effectivement contradictoire que les maires aspirent à être représentés au sein de la commission de médiation, tout en souhaitant être préservés contre l'exercice de recours contentieux. Elle a néanmoins souhaité qu'une solution de compromis soit trouvée pour résoudre cette question difficile.*

***M. Jacques Pélissard** a indiqué que l'AMF entend mener une importante campagne d'information à l'attention des élus locaux sur les dispositions de ce projet de loi, notamment par le renforcement des liens avec les structures départementales de l'association. Sur la question des ventes de logement HLM, il s'est borné, conformément au statut pluraliste de l'AMF, à considérer qu'il appartient à chaque exécutif local de mettre en œuvre ses choix politiques dans le respect de la loi. En ce qui concerne la priorité reconnue aux personnes en situation d'urgence par rapport à celles qui attendent de longue date un logement social, sa conviction est qu'il sera possible d'éviter de trop fortes distorsions entre ces deux populations, en conciliant les principes de solidarité et d'équité.*

En tout état de cause, l'Etat doit se voir attribuer l'entière responsabilité de ce droit opposable et disposer des moyens de l'assumer grâce aux contingents préfectoraux. La présence du maire doit être prévue au sein de la commission de médiation, car il est en mesure d'apporter une contribution importante à cette structure chargée d'identifier les besoins et de valider les demandes de ses administrés.

*Enfin, **M. Jacques Pélissard** a souligné la nécessité d'encourager une rotation plus rapide des logements au sein du parc de logement social, tout en reconnaissant la difficulté de cet exercice.*

III. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **jeudi 25 janvier 2007**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Bernard Seillier sur le projet de loi n° 170 (2006-2007) instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.**

M. Bernard Seillier, rapporteur, a indiqué que ce projet de loi comporte deux volets : le premier concerne la création d'un droit au logement opposable, le second regroupe diverses mesures destinées à promouvoir la cohésion sociale.

La mise en œuvre du droit au logement opposable suscite paradoxalement à la fois des inquiétudes et des espoirs.

Les inquiétudes ont pour origine la situation actuelle du logement en France, qui est caractérisée par une conjonction de facteurs défavorables, à commencer par une offre insuffisante. Les besoins s'élèvent à 800.000 logements en raison de l'accroissement rapide du nombre de ménages, au rythme de 320.000 par an et du retard pris dans les programmes de construction durant les années quatre-vingt et quatre vingt-dix. Dans ces circonstances, il faudrait construire près de 400.000 logements par an jusqu'en 2010, pour parvenir à résorber ce déficit. De plus, l'offre ne répond pas à la demande des ménages à faibles revenus, car ces personnes ont besoin de logements à loyers accessibles. Or, les prix de l'immobilier ont beaucoup augmenté au cours des dernières années, tandis que la revalorisation des aides au logement a été insuffisante. Ainsi, l'obtention d'un logement HLM dans le parc social ou conventionné du secteur privé requiert des délais d'attente de plus en plus longs, environ dix ans à Paris.

M. Bernard Seillier a rappelé par ailleurs le nombre élevé d'habitations vacantes : près de 100.000 logements seraient désaffectés ou laissés volontairement vides par leurs propriétaires.

Selon les chiffres publiés dans le rapport 2006 de la Fondation Abbé Pierre, le nombre de ceux qui sont dépourvus de logements ou en situation de « mal-logement » continue d'augmenter : 86.000 personnes seraient sans abri, plus de 120.000 seraient accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence et au moins 200.000 habiteraient chez des amis ou parents. Enfin, plus de 2 millions de personnes seraient logées dans un habitat indécent ou suroccupé.

Face à ce constat édifiant, le projet de loi suscite un formidable espoir et ce sentiment apparaît justifié, dans la mesure où un effort sans précédent a été engagé par l'Etat depuis 2002.

*A ce titre, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a tout d'abord rappelé l'importance des politiques du logement stricto sensu, avec la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, du plan de cohésion sociale et de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Toutes ces actions commencent à produire leurs effets aujourd'hui. A terme, plus de 500.000 logements devraient être construits dans le parc social, tandis que 200.000 seraient mis sur le marché locatif privé à loyers maîtrisés, et 100.000 logements vacants réhabilités grâce au travail réalisé par l'Agence nationale de l'habitat, auxquels s'ajouteront 250.000 logements démolis, puis reconstruits, et 400.000 habitations réhabilitées.*

Ces résultats seront amplifiés grâce aux 17.000 logements supplémentaires à loyers accessibles récemment annoncés par le Gouvernement, d'une part, ainsi que par la mise en place d'une garantie des risques locatifs (la GRL), dont le bénéfice sera élargi à un plus grand nombre de personnes en situation précaire pour rassurer les propriétaires hésitant à louer leur bien, d'autre part.

En matière d'hébergement, les efforts réalisés par l'Etat sont tout aussi remarquables : l'objectif de 100.000 places, fixé par le plan de cohésion sociale, devrait être atteint en 2007 et plus de 20.000 places ont été créées pour accueillir les personnes sans domicile fixe.

*Dans ce contexte, l'institution d'un droit au logement opposable apparaît en quelque sorte comme le couronnement de la politique volontariste menée par le Gouvernement. **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a considéré que l'affirmation de ce droit constitue, à son sens, une première étape vers la création d'un service public de l'habitat qui préserverait chacun du risque de perdre son toit. La dimension historique de cette avancée ne doit pas être sous-estimée : le droit au logement sera placé au même rang que le droit aux soins ou le droit à l'éducation et il consacrerait la France comme l'un des pays les plus avancés en matière de droits sociaux. Pour autant, il convient de faire preuve de réalisme et de prudence.*

Le mécanisme juridique proposé par le texte organise l'opposabilité du droit au logement par la possibilité de le faire valoir dans le cadre d'un recours gracieux ou contentieux. Ce droit sera garanti par l'Etat aux personnes qui résident sur le territoire français de façon régulière et stable et qui ne sont pas en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement indépendant et décent.

La procédure se décomposera en deux temps : d'abord, un recours gracieux devant une commission de médiation, ensuite une phase contentieuse si la démarche n'aboutit pas à l'obtention d'un logement.

Le recours gracieux pourra être introduit sans condition de délai pour cinq catégories prioritaires de personnes : celles dépourvues de logement, celles menacées d'expulsion sans relogement, celles placées dans une structure d'hébergement temporaire, celles logées dans un taudis ou une habitation insalubre, et enfin pour les ménages ayant des enfants mineurs logés dans des habitations indécentes ou suroccupées. En ce qui concerne toutes les autres demandes non satisfaites, le recours s'exercera au-delà d'un délai anormalement long défini localement par le préfet.

***M. Bernard Seillier, rapporteur,** a indiqué que deux cas de figure sont alors envisageables : si la demande n'est pas reconnue comme prioritaire par la commission de médiation, le demandeur conservera la possibilité de faire appel de cette décision devant le tribunal administratif ; dans le cas contraire, le préfet, voire le délégué de ses droits à réservation, désignera un organisme bailleur chargé de loger le demandeur ou, le cas échéant, l'orientera vers une structure d'hébergement adaptée.*

Le recours contentieux n'est envisageable qu'ensuite, si le logement n'est pas effectivement accordé : le demandeur pourra alors, dans un délai fixé par voie réglementaire, saisir la juridiction administrative. Si le juge reconnaît le bien-fondé de la demande, il ordonnera le relogement, le logement ou l'accueil dans une structure adaptée et pourra assortir cette injonction d'une astreinte, dont le produit sera versé au fonds régional d'aménagement urbain.

Cette faculté d'exercer un recours contentieux sera ouverte dès le 1^{er} décembre 2008 aux cinq catégories de demandeurs prioritaires puis, à compter du 1^{er} janvier 2012, à tout demandeur.

***M. Bernard Seillier, rapporteur,** a observé que le projet de loi autorise par ailleurs la mise en œuvre anticipée de ce recours, avant le 1^{er} décembre 2008, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) volontaires, ayant conclu avec l'Etat une convention de délégation du contingent préfectoral, et qui souhaiteraient expérimenter le dispositif au profit des cinq catégories prioritaires. Dans cette hypothèse, tout recours devant la juridiction administrative s'exercerait automatiquement contre les communes ou EPCI délégués, et non contre l'Etat.*

En définitive, il a considéré que ce texte pose trois problèmes de fond. Tout d'abord celui du dispositif de transfert automatique de responsabilité du droit au logement aux collectivités déléguées du contingent préfectoral, qui suscite de vives réserves. Il est effectivement à craindre que, faute de disposer de moyens coercitifs, aucune collectivité territoriale ne manifeste l'intention d'exercer cette responsabilité. De ce fait, l'expérimentation proposée risque de n'être qu'une mesure d'affichage, à laquelle le rapporteur proposera de renoncer.

*La deuxième difficulté tient au calendrier de mise en œuvre de ce droit, dont la première échéance de 2008 peut paraître ambitieuse. **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a toutefois estimé impossible, comme certains le réclament, de reporter l'application du dispositif pour les publics prioritaires, sauf à créer dans l'opinion publique une profonde émotion et une grande déception. Prenant acte des déclarations du ministre, qui a réaffirmé devant la commission sa conviction que la France a la capacité d'atteindre cet objectif, il a jugé que, plutôt que de reporter les échéances, il convient d'agir avec pragmatisme et d'organiser un suivi scrupuleux de ce processus. Dans cet objectif, il a proposé de confier au Conseil économique et social la mission de procéder à une évaluation avant le 1^{er} octobre 2010, c'est-à-dire deux ans avant la généralisation prévue pour le 1^{er} janvier 2012. Les données chiffrées précises sur l'activité des commissions de médiation et des tribunaux administratifs seront alors disponibles et permettront d'envisager d'éventuels aménagements du dispositif.*

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées s'est d'ailleurs déclaré lui aussi favorable à cette approche pragmatique, en proposant notamment que l'on réfléchisse dès juillet 2007 à l'intérêt d'adapter le calendrier prévu, et ce en fonction de la cartographie des difficultés d'accès au logement que rencontrent les territoires.

De fait, la région parisienne constitue un cas particulier, comme d'ailleurs toutes les zones urbaines où la situation du logement est tendue, notamment outre-mer. Il conviendra donc de prévoir des modalités particulières d'application pour ces territoires, en chargeant le comité de suivi de faire des propositions dans ce domaine.

***M. Bernard Seillier, rapporteur**, a indiqué qu'il présentera à la commission d'autres amendements consistant à apporter des aménagements techniques au projet de loi. Cette démarche vise notamment à mieux distinguer le droit à l'hébergement et le droit au logement, qui ne relèvent pas tout à fait de la même problématique. A cela s'ajoutent quatre catégories de mesures complémentaires :*

- le relèvement des objectifs de réalisations de logements très sociaux financés à l'aide d'un PLUS ou d'un PLA I pour les années 2007, 2008 et 2009 ;

- l'ouverture du bénéfice de la déduction fiscale aux associations ou organismes publics qui sous-louent, à un prix réduit, un logement privé à des personnes disposant de ressources modestes ;

- l'extension du système de garantie des revenus locatifs (GRL), notamment au bénéfice des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans qui se trouvent dans une situation précaire ;

- le renforcement de l'information et de la formation des travailleurs sociaux.

Puis **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a présenté la seconde partie du texte, qui traite de divers sujets liés à la cohésion sociale. La première mesure consiste à reprendre le mécanisme de « bouclier social », précédemment adopté par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, mais invalidé par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure. Il s'agit d'un dispositif en faveur des travailleurs indépendants soumis au régime fiscal de la microentreprise : ceux-ci pourront s'acquitter d'une cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires (dans une limite de 14 % ou 24 % selon la nature de l'activité), tout en se voyant garantir des droits sociaux équivalents en termes de retraite et de couverture maladie.

Le rapporteur a souligné, ainsi qu'il l'avait d'ailleurs lui-même préconisé dans son rapport au Premier ministre sur la mise en place d'un contrat d'accompagnement généralisé, que l'objectif consiste à lever un frein à l'initiative, parfois découragée par la complexité et le coût des procédures, et de permettre de légaliser un certain nombre de petites activités informelles.

La seconde mesure propose d'instituer un crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, destiné aux ménages qui ne peuvent bénéficier de la réduction d'impôt actuelle car ils sont non imposables. Pour l'instant, cette disposition n'existe que pour la garde d'enfant et le soutien scolaire à domicile. Le projet de loi propose donc de l'étendre à tous les métiers des services à la personne, en particulier l'aide aux personnes âgées ou handicapées, y compris lorsqu'il est fait appel à un organisme agréé comme un centre communal d'action sociale.

La troisième mesure opère la transposition, en droit interne, de l'article 24 de la directive européenne relative aux droits des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Cette disposition autorise les Etats d'accueil à ne pas accorder de droits à une prestation d'assistance sociale aux personnes entrées sur leur territoire pour y chercher un emploi. Le projet de loi propose d'appliquer cette mesure à trois types de prestation - le RMI, la CMU et les prestations familiales - afin d'éviter des mouvements de population liés à de simples effets d'aubaine. Les pays voisins de la France ont d'ailleurs tous adopté des mesures similaires.

Puis **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a évoqué, en dernier lieu, l'article du texte créant l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Ce dispositif s'adresse en priorité aux vieux travailleurs immigrés des foyers Adoma (ex Sonacotra) qui souhaitent séjourner durablement dans leur pays d'origine, en effectuant de simples allers et retours en France. Or, aujourd'hui, cette situation entraîne la perte du bénéfice du minimum vieillesse. En effet, si rien n'interdit de percevoir sa retraite en France ou à l'étranger, une prestation non contributive comme le minimum vieillesse est soumise à une condition de séjour régulier en France. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a mis un terme, depuis le 1er janvier 2006, à l'exportation du minimum vieillesse à l'étranger.

Constatant la situation très défavorable qui en résulte pour les vieux migrants de l'Adoma, le Gouvernement propose une solution, avant tout pour des considérations humanitaires, mais également pour libérer des places dans ces foyers suroccupés : ces personnes pourront disposer d'une aide équivalant à la somme qu'elles auraient perçue si le minimum vieillesse était toujours exportable.

*Après avoir déclaré qu'il comprend et partage l'esprit dans lequel cette mesure a été conçue, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a exposé les difficultés juridiques et financières que pose le dispositif envisagé : son coût potentiel pour l'Etat n'est pas connu avec exactitude ; les modalités de lutte contre la fraude méritent d'être précisées ; plus encore, le risque d'une requalification de cette aide en prestation de sécurité sociale par la Cour de justice des communautés européennes ne doit pas être négligé, ce qui pourrait obliger la France à rétablir le caractère exportable du minimum vieillesse.*

En conséquence, il proposera à la commission plusieurs amendements destinés à mieux encadrer cette disposition, notamment en l'instaurant pour une période transitoire de trois ans, à l'issue de laquelle l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en établiront le bilan.

Pour conclure, il s'est déclaré convaincu que ce projet de loi, qui a rencontré l'adhésion de tous les acteurs associatifs et institutionnels du logement et de l'insertion, aura un effet stimulant : la noblesse et la grandeur de l'objectif qu'il assigne à la collectivité obligeront en effet les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires pour honorer l'engagement pris devant la représentation nationale.

*Enfin, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi a été examiné le matin même par le conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE), qui a conclu au fait que ce texte ne règlera pas, à lui seul, le problème fondamental de l'accès au logement. La construction en plus grand nombre de logements très sociaux, ainsi que la limitation à 20 % du taux d'effort des ménages en faveur du logement, sont indispensables pour l'accompagner.*

***M. Nicolas About, président**, a approuvé la proposition du rapporteur de ne pas remettre en cause le calendrier de mise en œuvre du droit au logement opposable. Il lui semble sur ce point regrettable que l'une des commissions, saisie pour avis, ait émis un message négatif à l'égard du texte en proposant le report des échéances fixées par le Gouvernement. Si certains territoires tels que l'Ile-de-France, les Alpes-Maritimes ou les départements d'outre mer se trouvent actuellement dans une situation difficile, il lui paraît plus sage de conserver les objectifs proposés et de s'en remettre à l'avis que rendra le comité de suivi en charge de la mise en œuvre de la loi en juillet 2007 pour les adaptations qu'il sera éventuellement nécessaire de prévoir pour tenir compte des circonstances locales spécifiques.*

M. Roland Muzeau a salué la tonalité modérée du rapport qui permet d'améliorer le texte sur des points significatifs. Il s'est en revanche inquiété des axes de travail retenus par les commissions saisies pour avis qui, selon lui, ouvrent une brèche dans le dispositif tel qu'il a été proposé par le Président de la République. Il s'est notamment étonné de ce que la commission des affaires économiques propose des échéances très lointaines, qui sont de nature à remettre en cause la reconnaissance du droit au logement opposable.

Il s'est dit en accord avec le rapporteur sur les positions qu'il a adoptées concernant l'augmentation de la construction de logements financés par des PLUS et des PLA-I, le maintien du calendrier de mise en œuvre de la loi, la suppression du transfert de responsabilité lié à la délégation du contingent préfectoral et la confirmation du rôle central du comité de suivi.

Par ailleurs, il a demandé des précisions relatives au sort réservé aux conventions de délégations déjà adoptées, s'inquiétant qu'elles puissent être remises en cause par le présent projet de loi. Il a également souhaité que des solutions soient trouvées pour les zones connaissant de fortes tensions immobilières et a rappelé à cet égard son fort attachement à une application stricte et plus rapide de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Il a en outre déploré les fortes augmentations de loyers appliquées aux logements locatifs sociaux financés par des PLUS et des PLA-I, destinés à des ménages disposant de revenus modestes. Enfin, il a souligné la nécessité que les organismes HLM puissent bénéficier d'une garantie des risques locatifs.

Mme Bernadette Dupont a souhaité que soient précisés les publics visés par la mise en œuvre du droit au logement opposable, craignant que les personnes disposant de ressources intermédiaires tels que les professeurs et les internes en médecine ne soient exclues de ce dispositif. Elle s'est également interrogée sur la place accordée aux personnes âgées et handicapées dans le système proposé et sur les raisons qui conduisent le Gouvernement à proposer un minimum vieillesse aux anciens migrants.

M. Thierry Repentin a tout d'abord dénoncé la brièveté des délais impartis à l'examen de ce projet de loi, contraignant ainsi le rapporteur et l'ensemble des sénateurs à travailler dans des conditions difficiles. Il s'est ensuite étonné de ce que l'intitulé du texte porte sur un « droit opposable au logement » alors qu'il organise plutôt un « droit au logement opposable ».

M. Nicolas About, président, est convenu qu'il faudra modifier l'intitulé du projet de loi en ce sens.

M. Thierry Repentin a indiqué que les conditions de l'opposabilité du droit au logement ne sont actuellement pas réunies. Des moyens supplémentaires pour construire de nouveaux logements et pour permettre le maintien dans les lieux des personnes les plus défavorisées doivent être déployés rapidement pour rendre le droit au logement effectif. Il s'est en outre

interrogé sur la pertinence du choix du critère de stabilité retenu à l'article premier.

Les amendements qu'il proposera viseront à accentuer les efforts de construction de logements financés à l'aide d'un PLA-I, c'est-à-dire accessibles à des personnes qui perçoivent des revenus inférieurs à un demi-Smic. Il a fait valoir à cet égard que l'amendement du rapporteur, qui n'opère pas la distinction entre les logements financés par des PLUS et des PLA-I, ne répond que partiellement à sa préoccupation de développer une offre accessible aux ménages les plus défavorisés. Il a souhaité connaître le nombre de ménages qui seraient concernés par la mise en œuvre du droit au logement opposable, gageant que l'astreinte qui s'impose à l'Etat n'entraînera pas forcément à terme le relogement de tous les demandeurs. Les personnes risquent de surcroît d'être relogées prioritairement dans les communes qui ont plus de 50 % de logements sociaux, puisque ce sont elles qui disposent d'une capacité d'accueil, ce qui créera inévitablement une concentration dans ces territoires des personnes les plus défavorisées. Enfin, il s'est demandé comment défendre légitimement l'idée que le maire délégué du contingent préfectoral ne doive pas en contrepartie assumer la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

M. Michel Esneu a souhaité connaître les raisons de la vacance d'un très grand nombre de logements privés.

M. Jean-Pierre Godefroy s'est déclaré plutôt favorable au bouclier social tout en regrettant les nombreuses modifications intervenues au cours des dernières années sur le régime fiscal et social des travailleurs indépendants. Il a insisté sur la nécessité de la compensation par l'Etat de cette mesure. S'agissant du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, il a rappelé les réserves de son groupe au mode de paiement du chèque emploi-service, qui contribue à favoriser la fragmentation du travail. Toutefois, la mesure proposée constitue une avancée réelle car elle met à égalité les personnes non imposables avec les autres contribuables.

Il a ensuite approuvé l'aide aux vieux migrants, qui constitue une disposition de justice et de cohérence. Il s'est néanmoins interrogé sur le motif pour lequel le rapporteur souhaite rendre cette aide transitoire pendant une période de trois ans. En revanche, il s'est déclaré hostile à la suppression du droit à prestation sociale pour les ressortissants communautaires à la recherche d'un emploi : s'il s'agit de lutter contre la fraude, d'autres moyens pourraient être utilisés ; si l'objectif est de décourager les travailleurs des nouveaux pays membres, il aurait mieux valu ne pas élargir les frontières de l'Union européenne. Cette disposition s'inscrit, à son sens, dans l'ensemble répressif des lois Sarkozy sur l'immigration.

M. Guy Fischer a souligné l'importance du retard accumulé dans la construction de logements, la structure inadaptée de l'offre ainsi que la hausse excessive des loyers dans le parc HLM. A ce jour, les besoins sont estimés à 800.000 logements, ce qui conduit à plaider pour l'instauration d'un

moratoire des ventes de logements sociaux et des expulsions. Il a annoncé également que son groupe fera des propositions pour renforcer les pouvoirs de réquisition du préfet. Il a confirmé son opposition aux propositions de la commission des affaires économiques qui prévoient un calendrier différencié pour la mise en œuvre d'un droit à l'hébergement et d'un droit au logement.

Enfin, il a demandé confirmation de l'absence de remise en cause des droits à la sécurité sociale des Chibanis dans le cadre de la nouvelle aide qui est prévue en leur faveur par ce projet de loi.

***Mme Janine Rozier** a préconisé la mise en place de mesures visant à prévenir les dégradations de logements dans le parc social afin de limiter les dépenses de remise en état qui affectent de façon notable les comptes des sociétés HLM. Elle a par ailleurs souligné le travail exemplaire réalisé par certaines communes qui respectent leurs engagements en termes de construction de logements sociaux et de mixité sociale.*

***M. Paul Blanc** a proposé de limiter à 50 % la part que peuvent représenter les logements sociaux dans une commune afin d'éviter une trop forte concentration des difficultés sociales sur un même territoire et favoriser la mixité sociale.*

*En réponse, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a indiqué que les conventions de délégation déjà adoptées devraient être mises en conformité avec la loi votée si celles-ci comportent des dispositions qui lui sont contraires. Il a fait valoir que les associations en charge de l'insertion et du logement plaident en faveur d'un droit au logement garanti exclusivement par l'Etat et sont de ce fait très réservées sur un transfert de cette responsabilité aux collectivités territoriales. Il a rappelé que le comité de suivi de la loi sera mis en place par décret, et non par la loi, pour la simple raison que le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, qui en constituera la structure centrale, n'a pas été lui-même créé par une loi.*

Il a par ailleurs fait observer que les propositions de modifications du calendrier ne sont fondées sur aucune argumentation solide puisqu'elles se justifient précisément par l'absence de données chiffrées. Pour cette raison, la proposition d'une évaluation en juillet 2007 relève de la sagesse car elle permettra une adaptation en fonction du degré de tension constaté dans certaines zones.

*Reprenant cette analyse, **M. Thierry Repentin** s'est alors étonné de la précipitation qui a prévalu pour l'examen de ce texte.*

***M. Bernard Seillier, rapporteur**, a expliqué que la dynamique mise en place par l'institution du droit au logement opposable justifie l'examen de ce texte avant la fin de la législature. Selon lui, les bénéfiques l'emporteront en définitive sur les inconvénients.*

Concernant l'article 55 de la loi SRU, il a indiqué que cent cinquante arrêtés de carence ont été pris par les préfets à l'encontre des communes qui ne respectent pas les objectifs fixés par la loi.

A Mme Bernadette Dupont, il a spécifié que les publics visés par le dispositif recourent à la fois des catégories prioritaires du fait de leur niveau de ressources, mais aussi du fait de leurs conditions de logement ou de la composition du ménage.

M. Thierry Repentin a indiqué que les personnes dont la demande de logement n'a pas été satisfaite dans un délai anormalement long ont généralement un niveau de ressources inférieur au plafond fixé pour l'attribution d'un logement social. Il a ajouté que ces délais varient considérablement d'un département à l'autre.

Mme Bernadette Dupont a craint que les classes moyennes ne soient exclues du dispositif.

M. Bernard Seillier, rapporteur, a indiqué qu'il proposera un amendement qui préconise un traitement spécifique pour les demandes d'accès aux établissements spécialisés pour l'accueil des personnes âgées et handicapées.

En réponse à M. Thierry Repentin, il a indiqué que, pour la condition de résidence, la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article premier préfère la notion de « permanence » à celle de « stabilité ». Il s'est par ailleurs dit ouvert à un sous-amendement visant à distinguer la production de logements financés par des PLUS et des PLA-I, expliquant que son amendement actuel ayant reçu dans cette forme l'accord de principe du Gouvernement, il lui est difficile de le modifier à ce stade. A la crainte exprimée de M. Thierry Repentin que cet amendement ne se voie opposer l'article 40, M. Bernard Seillier, rapporteur, a rappelé que le Gouvernement s'était engagé à produire 17.000 logements très sociaux supplémentaires en 2007. Il a précisé que, d'après des estimations forcément approximatives, les cinq catégories prioritaires concernées par l'application du droit au logement opposable dès le 1er décembre 2008 représentaient environ 1,8 à 2,4 millions de personnes, dont 86.000 sans domicile fixe, près d'un million de personnes logées dans des habitations insalubres et autant dans des logements suroccupés. Il a souligné l'importance d'enclencher dès aujourd'hui un processus vertueux qui doit déboucher à terme sur un respect effectif du droit au logement.

En réponse aux craintes de M. Michel Esneu concernant le nombre de logements vacants, il a fait valoir que la mise en place d'une garantie des risques locatifs pourrait encourager les propriétaires privés à remettre leur logement sur le marché locatif.

A M. Jean-Pierre Godefroy, il a indiqué que le bouclier social reprend une mesure qu'il avait lui-même préconisée dans son rapport sur le contrat d'accompagnement généralisé remis au Premier ministre en 2003.

Enfin, à la suggestion de M. Thierry Repentin d'insérer dans l'intitulé du projet de loi la référence à un droit à l'hébergement, M. Bernard Seillier, rapporteur, a objecté que la finalité demeure, y compris pour les personnes en

situation de rupture sociale, de proposer un logement autonome au terme d'un parcours d'insertion adapté.

A l'issue de ce débat, la commission a examiné les amendements proposés par son rapporteur.

A l'article premier (création d'un droit au logement opposable garanti par l'Etat), elle a adopté un amendement visant à insérer cet article dans le code de la construction et de l'habitation et à en améliorer la rédaction.

Après l'article premier, elle a adopté deux articles additionnels, l'un visant à confier au préfet la diffusion des informations favorisant la mise en œuvre du droit au logement, l'autre intégrant la promotion du droit au logement dans le champ de compétences des travailleurs sociaux.

A l'article 2 (élargissement des conditions du recours gracieux devant la commission départementale de médiation), elle a adopté un amendement de rédaction globale de cet article visant à distinguer plus clairement le droit à l'hébergement et le droit au logement et à supprimer le transfert, aux communes et aux EPCI, de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement.

A l'article 3 (création d'un recours contentieux devant la juridiction administrative), outre trois modifications de coordination rédactionnelle, elle a adopté trois amendements : le premier permet à un demandeur d'exercer un recours contentieux devant le tribunal administratif en l'absence de commission de médiation ; le deuxième supprime les dispositions prévoyant l'application anticipée du droit au logement opposable dans le cadre d'une expérimentation locale par les communes ou EPCI délégataires du contingent préfectoral ; le troisième rétablit la possibilité du recours en appel devant les cours administratives d'appel.

Elle a adopté un amendement de suppression des articles 4 (délégation de la responsabilité du droit au logement) et 5 (caducité des conventions de délégation).

Après l'article 5, elle a adopté un article additionnel prévoyant que le Conseil économique et social remet au Président de la République et au Parlement un rapport d'évaluation de l'application de la loi avant le 1^{er} octobre 2010.

Avant l'article 6, elle a adopté neuf articles additionnels : le premier propose une révision de l'échéancier du programme de cohésion sociale en faveur de la construction de logements à loyers accessibles ; le deuxième prolonge jusqu'en 2013 l'application de l'abattement de 30 % sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des bailleurs sociaux implantés en zones urbaines sensibles ; les troisième et quatrième assouplissent l'application du dispositif d'incitation fiscale au profit des logements locatifs privés conventionnés ; le cinquième crée un fonds de garantie des risques locatifs ; le sixième comble une omission

rédactionnelle permettant aux bailleurs sociaux de contourner le dispositif de prévention des expulsions du parc social. Les trois derniers modifient les modalités des calculs et de versement des aides aux logements grâce à la prise en compte des modifications de ressources des bénéficiaires en cours d'année, la suppression du mois de carence précédent le premier versement des aides et l'indexation du barème sur le nouvel indice de référence des loyers.

A l'article 7 (création d'une aide à la réinsertion familiale et sociale des vieux migrants), elle a adopté six amendements : le premier apporte une précision rédactionnelle ; le deuxième propose de limiter à trois ans la durée de ce dispositif avant que sa mise en œuvre ne fasse l'objet d'une évaluation ; le troisième prévoit que le bénéfice de cette aide s'adresse aux personnes résidant dans les foyers de l'Adoma ou de ceux appartenant à d'autres bailleurs sociaux agréés par l'Etat ; le quatrième conditionne le versement de l'aide à une présence d'au moins trois mois par an en France ; le cinquième clarifie le statut juridique de cette aide et le dernier précise le cadre général dans lequel cette aide pourra faire l'objet d'un contrôle.

M. Thierry Repentin a annoncé qu'il s'abstiendra lors du vote sur le rapport et sur le texte, mais qu'il soutiendra les amendements n^{os} 7, 9, 15, 20, 21 et 29 proposés par le rapporteur.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Jacques Pélissard**, président de l'association des maires de France (AMF)
- **MM. Xavier Emmanuelli**, président, et **Bernard Lacharme**, secrétaire général, du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
- **M. Olivier Node-Langlois** de l'association ATD-Quart Monde
- **MM. Marc Censi**, président, et **Nicolas Portier**, délégué général, de l'Assemblée des communautés de France
- **MM. Philippe Pelletier**, président, et **Serge Contat**, directeur général, de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)
- **M. Jean Perrin**, président de l'Union nationale de la propriété immobilière
- **Mme Dominique Dujols**, **M. Pierre Quercy**, délégué général et **Mme Denise Salvetti**, juriste, de l'Union Sociale pour l'Habitat
- **M. Patrick Doutreligne** de la Fondation Abbé Pierre
- **MM. Jean-Pierre Caroff**, président et **Michel Carraz**, directeur général, de l'Union pour l'habitat
- **Les enfants de Don Quichotte**
- **M. François-Xavier Schweitzer**, directeur de cabinet adjoint au cabinet de Jean-Louis Borloo
- **M. Jean-Yves Cottin**, président du Comité des sans-logis
- **M. Jean-Baptiste Eyraud**, président de l'association pour le Droit au logement (DAL)
- **M. Bernard Quintreau**, président, et **Mme Marie-Hélène Larrieu**, administrateur, de la section du cadre de vie au Comité économique et social
- **Mme Nicole Maestracci**, présidente, et **M. François Brégou**, responsable, de la mission Veille sociale et habitat de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)
- **M. Bruno Grouès**, conseiller, **Mme Cathy Charpentreau**, chargée de mission, et **M. Jean-Michel David**, directeur général, de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement au sein de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)
- **M. Thierry Repentin**, sénateur de la Savoie, membre de la commission des affaires économiques, auteur de plusieurs rapports relatifs au logement
- **Mmes Agnès de Fleurieu** et **Isabelle Massin** de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement</p>	<p>Projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</p>	<p>Projet de loi instituant le droit au logement <i>opposable</i> et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</p>
	<p>CHAPITRE I^{ER}</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p>
	<p>Dispositions relatives à la garantie du droit au logement</p>	<p>Dispositions relatives à la garantie du droit au logement</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p>Art. 1^{er}. - Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.</p>	<p>L'État garantit le droit au logement mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
<p>Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.</p>	<p>Cette garantie s'exerce par un recours amiable et par un recours contentieux selon les modalités fixées par la présente loi.</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
<p>Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public.</p>		
<p>Code de la construction et de l'habitation</p>		
<p>LIVRE III Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement</p>		
<p>TITRE PRÉLIMINAIRE Politique d'aide au logement</p>		<p><i>Le Livre III du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</i></p>
		<p><i>1° L'intitulé du Titre préliminaire est ainsi rédigé :</i> « Dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat</p>

Textes en vigueur

—

CHAPITRE I^{ER}
Dispositions générales

Code de l'action sociale et des familles

Art. L. 451-1. - Les formations sociales contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement

Texte du projet de loi

—

Propositions de la commission

—

2° Avant le Chapitre I^{er} du même titre, il est inséré une division additionnelle ainsi rédigée :

« CHAPITRE PRÉLIMINAIRE
« **Droit au logement**

« Art. L. ... - Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article I^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

« Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et par les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ;

3° L'intitulé du Chapitre I^{er} du même titre est ainsi rédigé :

« **Politiques d'aide au logement**

Article additionnel après l'article I^{er}

Pour garantir l'accès des personnes visées par la présente loi aux informations de nature à favoriser la mise en oeuvre du droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les organismes, associations ou autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement et tout autre moyen susceptible d'y contribuer.

Article additionnel après l'article I^{er}

Dans le premier alinéa de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « promotion de la cohésion sociale » sont

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
social.		<i>remplacés par les mots : « promotion du droit au logement, de la cohésion sociale ».</i>
Code de la construction et de l'habitation		
<p>Art. L. 441-2-3. - Dans chaque département est créée, auprès du représentant de l'Etat dans le département, une commission de médiation présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'Etat dans le département, composée de représentants du conseil général, de représentants des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1, de représentants des organismes bailleurs, de représentants des associations de locataires et de représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, oeuvrant dans le département.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p><i>L'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Les quatre premiers alinéas sont remplacés par treize alinéas ainsi rédigés :</i></p>
<p>Cette commission reçoit toute réclamation relative à l'absence de réponse à une demande de logement répondant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4. Elle reçoit, après requête formulée auprès du ou des bailleurs en charge de la demande, tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et sur les motifs justifiant l'absence de proposition.</p>	<p>« La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, quoique satisfaisant aux conditions réglementaire d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.</p>	<p><i>« I. - Dans chaque département est créée, auprès du représentant de l'Etat dans le département, une commission de médiation présidée par une personnalité qualifiée qu'il désigne.</i></p> <p><i>« Dans des conditions définies par décret, cette commission est composée :</i></p> <p><i>« 1° De représentants de l'Etat ;</i></p> <p><i>« 2° De représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1 et des communes ;</i></p> <p><i>« 3° De représentants des organismes bailleurs et des structures d'hébergement, des établissements ou logements de transition ou des logements-foyers ;</i></p> <p><i>« 4° De représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.</i></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>La commission reçoit également toute réclamation relative à l'absence de réponse à une demande de logement répondant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social quand elle émane d'une personne menacée d'expulsion sans relogement, hébergée temporairement, ou logée dans un taudis ou une habitation insalubre, sans que lui soit opposable le délai mentionné à l'article L. 441-1-4.</p>	<p>« La commission peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé temporairement, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, ainsi que, s'il a des enfants mineurs, lorsqu'il est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent.</p>	<p>« II. - La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.</p>
<p>Dès lors que le représentant de l'Etat dans le département ou, le cas échéant, le délégataire des droits à réservation de ce dernier en vertu de l'article L. 441-1 est saisi du cas d'un demandeur dont la demande est considérée comme prioritaire par la commission de médiation, il peut, après avis du maire de la commune concernée et en tenant compte des objectifs de mixité sociale tels qu'ils sont définis dans l'accord collectif intercommunal ou départemental, désigner le demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande, en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger. Ces attributions s'imputent respectivement sur les droits à réservation dont bénéficient le représentant de l'Etat dans le département ou le délégataire de ces droits.</p>	<p>« Elle reçoit du ou des bailleurs en charge de la demande, tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition.</p>	<p>« Elle peut être saisie ...</p> <p>... hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres ...</p>
<p>.....</p>	<p>« Elle désigne ceux des demandeurs reconnus prioritaires dont la demande de logement doit être satisfaite d'urgence. Elle peut faire toute proposition d'orientation des autres demandes.</p>	<p>... décent.</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>.....</p>	<p>« La commission de médiation peut également être saisie sans condition de délai par toute personne entrant dans l'une des catégories énumérées au troisième alinéa qui, sollicitant l'accueil dans une structure adaptée, n'a reçu aucune réponse à sa demande. Elle se prononce alors dans une formation et selon des modalités particulières, fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« Dans un délai fixé par décret, la commission de médiation désigne les demandeurs qu'elle juge prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement. Si elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle peut prévoir un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition ou un logement-foyer. Elle peut faire toute proposition d'orientation des autres demandes.</p>
<p>.....</p>	<p>« Le représentant de l'Etat dans le département ou, le cas échéant, le délégataire des droits à réservation de ce dernier en vertu de l'article L. 441-1, est saisi du cas du demandeur dont la demande est reconnue par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence.</p>	<p>« La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement.</p>
<p>.....</p>	<p>« Après avis du maire de la commune concernée et en tenant compte des objectifs de mixité sociale tels qu'ils sont définis dans l'accord collectif intercommunal ou départemental, il désigne le demandeur à un organisme bailleur</p>	<p>« Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte ...</p> <p>... départemental, le représentant de l'Etat dans le département désigne</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

La commission de médiation établit, chaque année, un état des avis rendus et le transmet au représentant de l'Etat dans le département, au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. Elle est informée, dans tous les cas, des suites qui sont réservées à ses demandes.

disposant de logements correspondant à la demande, en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation dont il bénéficie. Compte tenu des besoins et des capacités de l'intéressé, il peut également proposer un accueil en structure adaptée ou une autre forme de logement. »

chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande et situés dans un périmètre qu'il définit, en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger. Cette attribution s'impute sur ses droits à réservation.

« Le représentant de l'Etat dans le département peut également proposer au demandeur un logement mentionné aux articles L. 321-4 et L. 321-8. »

2° Avant le dernier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« III. - La commission de médiation peut également être saisie sans condition de délai par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer n'a reçu aucune réponse à sa demande.

« Le représentant de l'Etat dans le département propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer aux personnes désignées, dans un délai fixé par décret, par la commission de médiation. »

3° Au début du dernier alinéa, est insérée la mention : « IV ».

Article 3

I. - Est inséré, après l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, un article L. 441-2-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 441-2-3-1. - Lorsque la commission de médiation a reconnu une demande comme prioritaire et comme

Article 3

I. - Alinéa sans modification

« Art. L. 441-2-3-1. - Lorsque ...

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

devant être satisfaite d'urgence, le demandeur qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par voie réglementaire, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ou une proposition d'accueil en structure adaptée, peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement, son relogement ou son accueil dans une structure adaptée.

« Ce recours est ouvert à compter du 1^{er} décembre 2008 aux personnes appartenant aux catégories mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 441-2-3 et à compter du 1^{er} janvier 2012 à tous les autres demandeurs.

« Toutefois, si l'État et une commune ou un établissement public de coopération intercommunale concluent une convention de délégation de tout ou partie des réservations de logements de l'État avant le 1^{er} décembre 2008, le recours est ouvert dès la signature de la convention de délégation aux personnes appartenant aux catégories mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 441-2-3 dont la demande a été reconnue comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence, s'ils résident depuis plus d'un an sur le territoire de cette commune ou de cet établissement et y ont formé leur demande.

« Le président du tribunal administratif ou le juge qu'il désigne statue en urgence et en dernier ressort sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

« Le juge, lorsqu'il constate que la demande a un caractère prioritaire et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un loge-

... d'accueil *dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer*, peut introduire ...

... son accueil dans une structure *d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer*.

« Ce recours est ouvert à compter du 1^{er} décembre 2008 aux personnes mentionnées au *deuxième* alinéa du II de l'article L. 441-2-3 et à compter du 1^{er} janvier 2012 *aux* demandeurs *mentionnés au premier alinéa du II du même article*.

« *En l'absence de commission de médiation dans le département, le demandeur peut exercer le recours mentionné à l'alinéa précédent si, après avoir saisi le représentant de l'Etat dans le département, il n'a pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans un délai fixé par voie réglementaire.*

Alinéa supprimé

« Le ...

... en urgence sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

« Le ...

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Code de justice administrative	<p>ment tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État ou, s'ils sont délégataires des réservations de logements de l'État, par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale, et peut assortir son injonction d'une astreinte. Il peut, dans les mêmes conditions, faire usage de ces pouvoirs à l'encontre de l'État pour ordonner l'accueil dans une structure adaptée.</p> <p>« Le produit de l'astreinte est versé au fonds institué en application du dernier alinéa de l'article L. 302-7 dans la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur. »</p>	... par l'Etat et peut assortir ...
Code de la construction et de l'habitation	<p>II. - Sont insérées dans le titre VII du livre VII du code de justice administrative les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>CHAPITRE VIII</i> « Le contentieux du droit au logement</p> <p>« <i>Art. L. 778-1.</i> - Le jugement des litiges relatifs à la garantie du droit au logement prévue par l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est régi par les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du même code. »</p>	... structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer.
Art. L. 441-1. -		Alinéa sans modification
..... Le représentant de l'Etat dans le département peut, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie, au titre du précédent alinéa, sur le territoire de la commune ou de l'établissement.		II. - Non modifié

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Cette convention fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en oeuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.</p> <p>.....</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>Après le douzième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est inséré l'alinéa suivant :</p>	<p><i>Supprimé</i></p>
	<p>« Cette convention substitue le délégataire à l'État dans les obligations de logement ou de relogement résultant de l'article L. 441-2-3 et, le cas échéant, précise les modalités selon lesquelles le délégataire s'en acquitte. »</p>	
	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
	<p>Les conventions prévues par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation conclues à la date de publication de la présente loi sont mises en conformité avec les dispositions de cet article dans sa rédaction issue de la présente loi au plus tard le 1^{er} décembre 2008 à peine de caducité.</p>	<p><i>Supprimé</i></p>
		<p><i>Article additionnel après l'article 5</i></p>
		<p><i>Avant le 1^{er} octobre 2010, le Conseil économique et social remet au Président de la République et au Parlement un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre de la présente loi.</i></p>
<p>Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale</p>		
<p>Art. 87. - Compte non tenu du programme national de rénovation urbaine prévu par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 500 000 logements locatifs sociaux seront financés, au cours des années 2005 à 2009, selon la programmation suivante :</p>		<p><i>Article additionnel avant l'article 6</i></p>
<p>Cf. tableau en annexe</p>		<p><i>Le premier tableau de l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est ainsi rédigé :</i></p>
<p>Code général des impôts</p>		<p>Cf. tableau en annexe</p>
<p>Art. 1388 bis. - I. -</p>		
<p>..... II. - L'abattement prévu au I est réservé aux logements faisant l'objet</p>		

Textes en vigueur

d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'Etat dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

Cet abattement s'applique au titre des impositions établies de 2001 à 2007 et à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature de la convention.

II bis. - Ouvrent également droit à l'abattement prévu au I les logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine définie à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation passée entre le propriétaire et l'Etat.

Cet abattement s'applique aux impositions établies au titre des années 2006 à 2009 et à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature de la convention.

.....

Art. 31. - I. Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent :

1° Pour les propriétés urbaines :

.....

m) Pour les baux conclus à compter du 1^{er} octobre 2006, une déduction fixée à 30 % des revenus bruts des logements donnés en location dans le cadre d'une convention mentionnée à

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel avant l'article 6

I. - L'article 1388 bis du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le second alinéa du II est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il est également applicable aux impositions établies au titre des années 2008 et 2009 lorsque qu'une convention a été conclue ou renouvelée en 2007. » ;

2° Dans le second alinéa du II bis, « 2009 » est remplacé par : « 2013 ».

II. - La perte de recettes éventuelle pour les collectivités territoriales résultant du prolongement prévu au I de l'abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

III. - La perte de recettes pour l'Etat résultant du II est compensée par la majoration à due concurrence des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Textes en vigueur

l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation, pendant la durée d'application de cette convention.

Cette déduction est portée à 45 % des revenus bruts des logements donnés en location dans le cadre d'une convention mentionnée à l'article L. 321-8 du même code, pendant la durée d'application de cette convention.

Lorsque les conventions prévues à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation ne permettent pas l'octroi d'une aide publique mentionnée au premier alinéa de l'article L. 301-3 du même code, elles sont signées par l'Agence nationale de l'habitat.

Le contribuable ou la société propriétaire doit louer le logement nu pendant toute la durée de la convention à des personnes qui en font leur habitation principale. Pour l'application du premier alinéa, le loyer et les ressources du locataire appréciées à la date de conclusion du bail ne doivent pas excéder des plafonds fixés à des niveaux inférieurs à ceux prévus au premier alinéa du j. La location ne peut être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable, une personne occupant déjà le logement ou, si celui-ci est la propriété d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, l'un de ses associés ou un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant d'un associé. Les associés d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés doivent conserver leurs parts pendant toute la durée de la convention.

.....

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel avant l'article 6

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

« La location du logement consentie dans les mêmes conditions à un organisme public ou privé pour le logement ou l'hébergement de personnes physiques à usage d'habitation principale, à l'exclusion du propriétaire du logement, de son conjoint ou des membres de son foyer fiscal, ne fait pas obstacle au bénéfice de la déduction. Un décret précise les modalités d'appréciation des loyers et des ressources de l'occupant ainsi que les conditions de cette location. »

Textes en vigueur

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

Art. L. 313-20. - Les stipulations des conventions prévues au 2° et au 2° bis de l'article L. 313-19 s'imposent aux associés.

Pour l'exécution de ces conventions, l'Union d'économie sociale du logement dispose, d'une part, d'un fonds d'intervention et, d'autre part, d'un fonds de soutien.

.....

Une convention entre l'Union d'économie sociale du logement et la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale, homologuée par arrêté interministériel, fixe notamment le mode de calcul des sommes à verser, les conditions de contrôle et les modalités de mise en oeuvre de la garantie d'équilibre financier du fonds.

.....

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

II. - La perte de recettes pour l'Etat résultant du I est compensée par la majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel avant l'article 6

Dans la troisième phrase du quatrième alinéa du m du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, les mots : « ou, si celui-ci », sont remplacés par les mots : « , sauf à l'occasion du renouvellement du bail, ou, si le logement ».

Article additionnel avant l'article 6

I. - L'article L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, les mots : « et au 2° bis », sont remplacés par les mots : « , au 2° bis et au 2° ter ».

2° Dans le deuxième alinéa, les mots : « , d'une part, d'un fonds d'intervention et, d'autre part, d'un fonds de soutien », sont remplacés par les mots : « d'un fonds d'intervention, d'un fonds de soutien et d'un fonds dénommé fonds de garantie des risques locatifs ».

3° Après le huitième alinéa sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le fonds de garantie des risques locatifs verse les compensations prévues au g) de l'article L. 313-1. Il peut également verser les garanties de loyer et de charges prévues au c) du même article aux bailleurs des secteurs locatifs mentionnés aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code des assurances

Art. L. 310-12. - L'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, est chargée de veiller au respect, par les entreprises mentionnées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 du présent code, par les mutuelles, unions et fédérations régies par le code de la mutualité, par les institutions de prévoyance, unions et groupements régis par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, les institutions de retraite supplémentaire régies par le titre IV du livre IX du même code et les organismes régis par l'article L. 727-2 du code rural, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, ainsi que des engagements contractuels qui les lient aux assurés ou adhérents.

l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, qui ne souscrivent pas de contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés.

« En dehors des contributions des associés collecteurs et de toute ressource de l'Union d'économie sociale du logement, le fonds de garantie des risques locatifs est alimenté par une fraction des primes ou cotisations qui lui sont confiées par les entreprises d'assurance de dommages qui proposent la souscription de contrats d'assurances contre le risque de loyers impayés respectant le cahier des charges social mentionné au g) de l'article L. 313-1. Il peut également recevoir des versements de l'Etat au titre des locataires que ce dernier prend en charge, dans des conditions fixées par convention entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement.

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après consultation de l'union, fixe les règles de gestion et de fonctionnement du fonds de garantie des risques locatifs.

« L'Union d'économie sociale du logement garantit l'équilibre financier de ce fonds. »

Textes en vigueur

.....
L'autorité peut soumettre à son contrôle toute personne physique ou morale ayant reçu d'une entreprise mentionnée à l'article L. 310-1 un mandat de souscription ou de gestion ou souscrivant à un contrat d'assurance de groupe, ou exerçant, à quelque titre que ce soit, une activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance mentionnée à l'article L. 511-1. Elle peut en outre décider de soumettre à son contrôle toute personne morale ou physique qui s'entremet, directement ou indirectement, entre une mutuelle ou une union régie par le code de la mutualité, ou une institution régie par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, d'une part, et une personne qui souhaite adhérer ou adhère à cette mutuelle, à cette union ou à cette institution, d'autre part.
.....

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

Art. L. 353-15-1. - Pour l'application de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, les organismes bailleurs, pour leurs logements faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2 et dont les locataires bénéficient de l'aide personnalisée au logement, ne peuvent faire délivrer, sous peine d'irrecevabilité de la demande, une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine de la commission mentionnée à l'article L. 351-14 en vue d'assurer le maintien du versement de l'aide personnalisée au logement, sauf si la décision de cette commission intervient avant l'expiration de ce délai.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

II. - Le quatrième alinéa de l'article L. 310-12 du code des assurances est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle contrôle le fonds de garantie des risques locatifs mentionné à l'article L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation. ».

Article additionnel avant l'article 6

Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

I. - L'article L. 353-15-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces dispositions sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur. Elles sont également applicables aux demandes reconventionnelles aux fins de constat

Textes en vigueur

Art. L. 442-6-1. - Pour l'application de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les organismes bailleurs de logements dont les locataires bénéficient d'une des allocations de logement mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale ne peuvent faire délivrer, sous peine d'irrecevabilité de la demande, une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine des organismes payeurs desdites allocations en vue d'assurer le maintien du versement de l'allocation de logement, sauf si la décision de l'organisme concerné intervient avant l'expiration de ce délai.

Art. L. 351-3. - Le montant de l'aide personnalisée au logement est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire.

.....
La prise en compte des ressources peut faire l'objet de dispositions spécifiques, lorsque le demandeur est âgé de moins de vingt-cinq ans, et qu'il bénéficie d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée.
.....

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative. »

II. - L'article L. 442-6-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces dispositions sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur. Elles sont également applicables aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative. »

Article additionnel avant l'article 6

I. - Après le sixième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour le calcul du montant de l'allocation, il n'est pas tenu compte des ressources perçues au cours de la période de référence dès lors qu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code de la sécurité sociale

Art. L. 542-5-1. - La prise en compte des ressources peut faire l'objet de dispositions spécifiques, lorsque le demandeur est âgé de moins de vingt-cinq ans et qu'il bénéficie d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée.

Art. L. 831-4. - Le mode de calcul de l'allocation de logement est fixé par décret en fonction du loyer payé, des ressources de l'allocataire, de la situation de famille de l'allocataire, du nombre de personnes à charge vivant au foyer, du fait que le bénéficiaire occupe son logement en qualité de locataire d'un appartement meublé ou non meublé ou d'accédant à la propriété.

« Le montant de l'allocation peut être révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire, pour tenir compte des changements importants qui seraient intervenus dans sa situation financière, professionnelle ou familiale. La révision prend effet à compter du mois au cours duquel est intervenu le changement qui l'a motivée. »

II. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Avant le premier alinéa de l'article L. 542-5-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour le calcul du montant de l'allocation, il n'est pas tenu compte des ressources perçues au cours de la période de référence dès lors qu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande.

« Le montant de l'allocation peut être révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire, pour tenir compte des changements importants qui seraient intervenus dans sa situation financière, professionnelle ou familiale. La révision prend effet à compter du mois au cours duquel est intervenu le changement qui l'a motivée. »

2° Après le premier alinéa de l'article L. 831-4, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour le calcul du montant de l'allocation, il n'est pas tenu compte des ressources perçues au cours de la période de référence dès lors qu'il est justifié que leur perception est interrompue

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

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

Art. L. 351-3-1. - I. - L'aide personnalisée au logement est due à partir du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies.

Toutefois, cette aide est due à l'occupant d'un logement-foyer de jeunes travailleurs ou à l'occupant de certains logements-foyers répondant à des conditions fixées par décret à partir du premier jour du premier mois civil pour lequel cet occupant acquitte l'intégralité de la redevance mensuelle prévue par le titre d'occupation, sous réserve que les autres conditions d'ouverture du droit soient réunies à cette date.

De la même façon, les dispositions prévues au premier alinéa ne s'appliquent pas aux personnes dont le logement a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril lorsque, dans les conditions définies au premier alinéa de l'article L. 521-2, elles reprennent le paiement du loyer ou de toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation de ce logement ou lorsqu'elles sont relogées.

.....

de façon certaine à la date de la demande.

« Le montant de l'allocation peut être révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire, pour tenir compte des changements importants qui seraient intervenus dans sa situation financière, professionnelle ou familiale. La révision prend effet à compter du mois au cours duquel est intervenu le changement qui l'a motivée. »

III. - La perte éventuelle de recettes résultant pour l'Etat et les régimes sociaux de l'application du présent article est compensée respectivement et 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 additionnel avant l'article 6

I. - L'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa du I, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

2° Les deuxième et troisième alinéas sont abrogés ;

Textes en vigueur

Toutefois, les dispositions du I et du II ne peuvent avoir pour effet d'interrompre le droit à l'aide personnalisée au logement ou, le cas échéant, aux allocations de logement visées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale. Les dispositions du premier alinéa du I ne s'appliquent pas aux personnes qui, hébergées par un organisme logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant de l'aide prévue à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, accèdent à un logement ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement. Dans ce cas, l'aide est due à compter du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies.

Code de la sécurité sociale

Art. L. 542-2. -

.....
L'allocation de logement est due à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies. Lorsque les conditions d'ouverture du droit sont réunies antérieurement à la demande, l'allocation est versée dans la limite des trois mois précédant celui au cours duquel la demande est déposée.

Les dispositions prévues à la première phrase de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux personnes qui, hébergées par un organisme logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant de l'aide mentionnée à l'article L. 851-1, accèdent à un logement ouvrant droit à l'allocation de logement, afin d'assurer la continuité des prestations prévue par le second alinéa de l'article L. 552-1. De la même façon, elles ne s'appliquent pas aux personnes dont le logement a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril lorsque, dans les conditions définies au premier alinéa de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation, elles reprennent le paiement du loyer ou de toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation de ce logement ou lorsqu'elles sont relogées.

.....

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

3° Les deux dernières phrases du dernier alinéa du III sont supprimées.

II. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° L'article L. 542-2 est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Le cinquième alinéa est abrogé ;

Textes en vigueur

Art. L. 552-1. - Les prestations servies mensuellement par les organismes débiteurs de prestations familiales sont dues, à l'exception de l'allocation de parent isolé, de l'allocation de base, du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, du complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant lorsque le bénéficiaire a un seul enfant à charge ou lorsqu'il est fait usage de l'option prévue au deuxième alinéa du VI de l'article L. 531-4, et de l'allocation journalière de présence parentale à partir du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies. Elles cessent d'être dues à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit cessent d'être réunies, sauf en cas de perception du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, du complément de libre choix d'activité de cette dernière prestation lorsque le bénéficiaire a un seul enfant à charge, de changement de situation de famille pour l'allocation de parent isolé ou de décès de l'allocataire, de son conjoint ou d'un enfant à charge, auxquels cas elles cessent d'être dues au premier jour du mois civil qui suit le changement de situation de famille ou le décès.

.....

Art. L. 831-4-1. - L'allocation de logement est due à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies. Lorsque les conditions d'ouverture du droit sont réunies antérieurement à la demande, l'allocation est versée dans la limite des trois mois précédant celui au cours duquel la demande est déposée.

Les dispositions prévues à la première phrase de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux personnes qui, hébergées par un organisme logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant de l'aide mentionnée à l'article L. 851-1, accèdent à un loge-

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

2° Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 552-1, après les mots : « de l'allocation de parent isolé », sont insérés les mots : « de l'allocation de logement familiale, » ;

3° L'article L. 831-4-1 est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Le second alinéa est abrogé.

Textes en vigueur

ment ouvrant droit à l'allocation de logement, afin d'assurer la continuité des prestations prévue par le second alinéa de l'article L. 552-1. De la même façon, elles ne s'appliquent pas aux personnes dont le logement a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril lorsque, dans les conditions définies au premier alinéa de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation, elles reprennent le paiement du loyer ou de toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation de ce logement ou lorsqu'elles sont relogées.

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

Art. L. 351-3. -

.....
Le barème, révisé chaque année à une date fixée par décret, tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction. Cette révision assure, par toutes mesures appropriées, le maintien de l'efficacité sociale de l'aide personnalisée au logement.

Code de la sécurité sociale

Art. L. 542-5. - Les taux de l'allocation sont déterminés compte tenu du nombre des personnes à charge vivant au foyer et du pourcentage des ressources affecté au loyer.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

III. - La perte éventuelle de recettes résultant pour l'Etat et les régimes sociaux de l'application du présent article est compensée respectivement et 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 additionnel avant l'article 6

I. - La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigée :

« Le barème, révisé chaque année au 1^{er} janvier, est indexé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17 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. »

II. - L'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'allocation, révisé chaque année au 1^{er} janvier, est indexé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17 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. »

Textes en vigueur

Art. L. 831-4. - Le mode de calcul de l'allocation de logement est fixé par décret en fonction du loyer payé, des ressources de l'allocataire, de la situation de famille de l'allocataire, du nombre de personnes à charge vivant au foyer, du fait que le bénéficiaire occupe son logement en qualité de locataire d'un appartement meublé ou non meublé ou d'accédant à la propriété.

La prise en compte des ressources peut faire l'objet de dispositions spécifiques, lorsque le demandeur est âgé de moins de vingt-cinq ans et qu'il bénéficie d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée.

Code de la sécurité sociale

Art. L. 131-6. - Les cotisations d'assurance maladie et maternité et d'allocations familiales des travailleurs non salariés non agricoles et les cotisations d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles ou commerciales sont assises sur le revenu professionnel non salarié ou, le cas échéant, sur des revenus forfaitaires.

Les cotisations sont calculées, chaque année, à titre provisionnel, en pourcentage du revenu professionnel de l'avant-dernière année ou des revenus forfaitaires. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, les cotisations font l'objet d'une régularisation.

Texte du projet de loi

CHAPITRE II

Dispositions en faveur de la cohésion sociale

Article 6

I. - L'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Au quatrième alinéa, les mots : « Les cotisations sont calculées, chaque année, » sont remplacés par les mots : « Les cotisations sont établies sur une base annuelle. Elles sont calculées, » ;

Propositions de la commission

III. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'allocation, révisé chaque année au 1^{er} janvier, est indexé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17 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. »

IV. - La perte éventuelle de recettes résultant pour l'Etat et les régimes sociaux de l'application du présent article est compensée respectivement et à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

CHAPITRE II

Dispositions en faveur de la cohésion sociale

Article 6

Sans modification

Textes en vigueur

Par dérogation aux quatrième et sixième alinéas, et sans préjudice de l'article L. 131-6-1, les travailleurs non salariés imposés suivant le régime visé à l'article 50-0 ou à l'article 102 *ter* du code général des impôts peuvent demander à ce que leurs cotisations soient, dès l'année au titre de laquelle elles sont dues, calculées sur la base du revenu effectivement réalisé.

Art. L. 131-6-1. - Par dérogation aux quatrième et sixième alinéas de l'article L. 131-6, aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 136-3 et au quatrième alinéa de l'article L. 953-1 du code du travail, sur demande du travailleur non salarié, il n'est exigé aucune cotisation ou contribution, provisionnelle ou définitive, pendant les douze premiers mois suivant le début de l'activité non salariée.

Texte du projet de loi

2° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Par dérogation aux quatrième et sixième alinéas, les travailleurs non salariés, entrant dans le champ de l'exonération prévue à l'article L. 131-6-2, peuvent, pour l'année au cours de laquelle débute leur activité professionnelle et les deux années civiles suivantes, demander que l'ensemble des cotisations et contributions de sécurité sociale dont ils sont redevables soient calculées trimestriellement en appliquant au montant de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux effectivement réalisés le trimestre précédent la fraction visée à l'article L. 131-6-2. Ce régime reste applicable au titre de l'année civile au cours de laquelle les limites de chiffre d'affaires ou de recettes prévues par les articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts sont dépassées. »

II. - Au premier alinéa de l'article L. 131-6-1 du même code, après les mots : « code du travail », sont insérés les mots : « et lorsqu'il n'est pas fait application du dernier alinéa de l'article L. 131-6 ».

III. - Après l'article L. 131-6-1 du même code, il est inséré un article L. 131-6-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 131-6-2.* - Les cotisations obligatoires de sécurité sociale applicables aux travailleurs non salariés non agricoles imposés suivant le régime visé aux articles 50-0 ou 102 *ter* du code général des impôts font l'objet d'une exonération égale à la différence, si elle est positive, entre le total des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables et une fraction de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux.

« Un décret fixe la fraction applicable aux catégories d'activités relevant du même seuil d'imposition en ver-

Propositions de la commission

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. L. 133-6-2. - Pour le calcul et le recouvrement des cotisations et contributions sociales mentionnées à l'article L. 133-6, les travailleurs indépendants doivent souscrire, auprès du régime social des indépendants, une seule déclaration de revenus.</p> <p>.....</p>	<p>tu de l'article 50-0 ou de l'article 102 <i>ter</i> du code général des impôts, ainsi que les conditions particulières que doivent remplir les bénéficiaires de l'exonération. Le bénéfice de l'exonération résultant de la fraction fixée par décret ne peut jouer lorsque le chiffre d'affaires de l'entreprise, au titre de chacune des activités concernées, atteint un montant égal aux seuils fixés par les articles 50-0 et l'article 102 <i>ter</i> du code général des impôts.</p> <p>« Cette disposition n'est pas applicable au titre des périodes au cours desquelles les travailleurs non salariés non agricoles bénéficient des exonérations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 161-1-1, aux articles L. 161-1-2, L. 161-1-3, L. 756-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 756-5 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville et à l'article 146 de la loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001. »</p>	
<p>Art. L. 136-3. -</p> <p>.....</p> <p>La contribution est, à titre provisionnel, assise sur le revenu professionnel de l'avant-dernière année précédant celle au titre de laquelle elle est due. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, la contribution fait l'objet d'une régularisation.</p>	<p>IV. - L'article L. 133-6-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Par dérogation au premier alinéa, les travailleurs indépendants relevant des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 131-6 sont dispensés de la déclaration de revenus auprès du régime social des indépendants. Un décret fixe les obligations déclaratives particulières qui leur sont applicables. »</p> <p>V. - L'article L. 136-3 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Au troisième alinéa, les mots : « La contribution est, à titre provisionnel, assise » sont remplacés par les mots : « La contribution est établie sur une base annuelle. Elle est assise, à titre provisionnel, » ;</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>.....</p> <p>Par dérogation aux troisième et quatrième alinéas, la contribution est, dès l'année au titre de laquelle elle est due, calculée sur la base du revenu effectivement réalisé lorsque l'employeur ou le travailleur indépendant a exercé l'option prévue au septième alinéa de l'article L. 131-6.</p>	<p>2° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Par dérogation aux troisième et quatrième alinéas, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 131-6 sont applicables lorsque les employeurs ou les travailleurs indépendants ont exercé l'option prévue par cet alinéa. »</p> <p>VI. - Les dispositions du III s'appliquent pour la première fois pour le calcul des cotisations assises sur les revenus de l'année 2007.</p> <p>Article 7</p> <p>Après l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 117-3. - Il est créé une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.</p> <p>« Cette aide est ouverte aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen, en situation régulière, vivant seuls :</p> <p>« - âgés d'au moins soixante-cinq ans ou d'au moins soixante ans en cas d'inaptitude au travail ;</p> <p>« - qui justifient d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide ;</p> <p>« - qui disposent en France, au moment de la demande et pendant leurs séjours ultérieurs, d'un logement dont les caractéristiques répondent aux normes pour l'attribution de l'aide personnelle au logement définie au titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation, ou à l'allocation de logement sociale définie au titre III du livre VIII du code de la sécurité sociale ;</p> <p>« - dont les revenus sont inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'État ;</p>	<p>Article 7</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 117-3. - Il ...</p> <p>... d'origine. <i>Cette aide est à la charge de l'Etat.</i></p> <p>« Elle est ouverte ...</p> <p>... seuls et qui en font la demande avant le 31 décembre 2009 :</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« - qui sont logés, au moment de la demande, dans un foyer Adoma ou dans un logement à usage locatif dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat ;</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>		

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

« - et qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine.

Alinéa sans modification

« Cette aide est versée dès lors que le bénéficiaire justifie d'une résidence d'au moins six mois dans le pays d'origine et d'au moins trois mois en France au cours de l'année civile considérée.

« Son montant est calculé en fonction des ressources du bénéficiaire. Elle est versée annuellement et révisée, le cas échéant, une fois par an, en fonction de l'évolution des prix hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année.

Alinéa sans modification

« L'aide est supprimée lorsqu'il est constaté que l'une des conditions exigées pour son service n'est plus remplie.

Alinéa sans modification

« L'aide est cessible et saisissable dans les mêmes conditions et limites que les salaires. Toutefois, elle ne l'est que dans la limite de 90 % au profit des établissements hospitaliers et des caisses de sécurité sociale pour les frais d'hospitalisation.

Alinéa sans modification

« Elle est servie par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

Alinéa sans modification

« Elle est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tous *minima* sociaux.

Alinéa sans modification

« Elle ne constitue en aucun cas une prestation de sécurité sociale.

« Les conditions donnant droit au bénéfice de la prestation concernant la résidence, le logement, les ressources et les séjours dans le pays d'origine, ainsi que les modalités de calcul et de versement de l'aide, sont définies par décret en Conseil d'État. Les autres modalités d'application, concernant notamment le contrôle des conditions requises, sont définies par décret. »

Alinéa sans modification

« Les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des bénéficiaires de l'aide peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Un décret en Conseil d'Etat,

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p align="center">Code général des impôts</p>	<p align="center">Article 8</p>	<p align="center">Article 8</p>
<p>Art. 199 <i>sexdecies</i>. - 1. Lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, ouvrent droit à une aide les sommes versées par un contribuable domicilié en France au sens de l'article 4 B pour :</p>	<p>A. - L'article 199 <i>sexdecies</i> du code général des impôts est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>a) L'emploi d'un salarié ou le recours à une association ou à une entreprise agréée par l'Etat, qui rend des services définis aux articles D. 129-35 et D. 129-36 du code du travail ;</p>	<p>I. - Le 1 est ainsi modifié : 1° Au <i>a</i>, les mots : « ou le recours à une association ou à une entreprise agréée par l'État » sont supprimés ;</p>	
<p>b) Le recours à un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile et habilité au titre de l'aide sociale ou conventionné par un organisme de sécurité sociale.</p>	<p>2° Le <i>b</i> devient un <i>c</i> ;</p>	
<p>4. L'aide prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 50 % des dépenses mentionnées au 3 du présent article au titre des services définis aux 4° et 5° de l'article D. 129-35 du code du travail, supportées pour l'emploi d'un salarié à leur résidence et payées à l'aide du chèque emploi-service universel prévu à l'article L. 129-5 du même code par :</p>	<p>3° Il est inséré un <i>b</i> ainsi rédigé : « <i>b</i>) Le recours à une association, une entreprise ou un organisme, ayant reçu un agrément délivré par l'État et qui rend des services mentionnés au <i>a</i> ; ».</p>	
<p>5. L'aide prend la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % des dépenses mentionnées au 3 supportées par :</p>	<p>II. - Le premier alinéa du 4 est ainsi modifié : 1° Les mots : « aux 4° et 5° de » sont remplacés par le mot : « à » ;</p>	
<p>b) Les personnes mentionnées au</p>	<p>2° Les mots : « pour l'emploi d'un salarié à leur résidence » sont remplacés par les mots : « à leur résidence au titre de l'emploi d'un salarié ou en cas de recours à une association, une entreprise ou un organisme, mentionné au <i>b</i> ou au <i>c</i> du 1° ».</p>	
	<p>III. - Le <i>b</i> du 5 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
	<p>« <i>b</i>) Les personnes mentionnées</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>4, qui ont supporté ces dépenses au titre de services autres que ceux mentionnés au 4, n'ont pas utilisé pour ces dépenses au titre de services mentionnés au 4 un chèque emploi-service universel prévu à l'article L. 129-5 du code du travail ou ont supporté ces dépenses au titre de services mentionnés au 4 à la résidence d'un ascendant.</p>	<p>au 4 qui n'ont pas utilisé pour ces dépenses un chèque emploi-service universel prévu à l'article L. 129-5 du code du travail ou qui ont supporté ces dépenses à la résidence d'un ascendant. »</p>	
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>	<p>B. - Le présent article est applicable à compter de l'imposition des revenus de l'année 2007.</p>	
<p>Art. L. 262-9-1. - Pour l'ouverture du droit à l'allocation, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande. Cependant, cette condition de résidence n'est pas opposable :</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p>..... Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.</p>	<p>I. - Le dernier alinéa de l'article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne bénéficient pas du revenu minimum d'insertion. »</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Code de la sécurité sociale</p>	<p>II. - L'article L. 380-3 du code de la sécurité sociale est complété par un 6° ainsi rédigé :</p> <p>« 6° Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre. »</p>	
<p>Art. L. 512-1. - Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>familiales dans les conditions prévues par le présent livre sous réserve que ce ou ces derniers ne soient pas bénéficiaires, à titre personnel, d'une ou plusieurs prestations familiales, de l'allocation de logement sociale ou de l'aide personnalisée au logement.</p> <p>Le précédent alinéa ne s'applique pas aux travailleurs détachés temporairement en France pour y exercer une activité professionnelle et exemptés d'affiliation au régime français de sécurité sociale en application d'une convention internationale de sécurité sociale ou d'un règlement communautaire ainsi qu'aux personnes à leur charge, sous réserve de stipulation particulière de cette convention.</p>	<p>—</p> <p>III. - Le deuxième alinéa de l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale est complété par la phrase suivante : « Il ne s'applique pas également aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre. »</p>	<p>—</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Propositions de la commission

Projet de loi instituant le droit au logement *opposable* et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Art. 87. - Compte non tenu du programme national de rénovation urbaine prévu par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 500 000 logements locatifs sociaux seront financés, au cours des années 2005 à 2009, selon la programmation suivante :

Années	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements construits par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001)	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Totaux	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Article additionnel avant l'article 6

Le premier tableau de l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est ainsi rédigé :

Années	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration	58 000	63 000	80 000	80 000	80 000	361 000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements construits par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001)	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Totaux	90 000	100 000	117 000	122 000	122 000	551 000