

N° 10

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi (urgence déclarée) de **mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**,*

Par Mme Brigitte BOUT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguette Dini, M. Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 497 (2007-2008), 8 et 11 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. PROMOUVOIR LA JUSTICE SOCIALE DANS LES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	7
II. ENCOURAGER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	8
III. LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE DANS LES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS	9
IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 1^{er} (art. L. 441-12, L. 445-1, L. 445-2, L. 445-3 et L. 445-4 du code de la construction et de l'habitation, art. 1388 bis du code général des impôts) Conventions d'utilité sociale</i>	13
• <i>Article 2 (art. L. 423-14 (nouveau), L. 452-1, L. 452-3 et L. 481-1-1 du code de la construction et de l'habitation) Prélèvement sur les excédents de trésorerie des bailleurs sociaux</i>	16
• <i>Article 7 Création d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés</i>	17
• <i>Article 8 (article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. L. 321-1, L. 321-1-2 (nouveau), L. 325-1 et L. 326-1 du code de la construction et de l'habitation) Participation de l'Etat au financement du PNRQA</i>	19
• <i>Article 13 (art. L. 123-5 du code de l'urbanisme) Adaptation des règles d'urbanisme pour améliorer l'accessibilité des logements existants aux personnes handicapées</i>	21
• <i>Article 17 (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) Comptabilisation des logements sociaux au sens de la loi SRU</i>	23
• <i>Article 18 Réforme du régime de cautionnement</i>	26
• <i>Article 19 (art. L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation) Modification du régime des délais d'expulsion</i>	28
• <i>Article 20 (art. L. 442-4, L. 442-4-1 et L. 442-4-2 (nouveaux) du code de la construction et de l'habitation) Mobilité dans le parc de logements HLM</i>	29
• <i>Article 21 (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) Diminution des plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux</i>	33
• <i>Article additionnel après l'article 23 Régulation de l'hébergement d'urgence</i>	34
• <i>Article additionnel après l'article 23 Régulation de l'hébergement d'urgence en Ile-de-France</i>	35
• <i>Article 24 (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) Gestion interdépartementale du droit au logement opposable</i>	36

• <i>Article 25 (art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation) Définition de l'habitat indigne</i>	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
I. AUDITION DU MINISTRE	41
II. EXAMEN DU RAPPORT	50
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	63
ANNEXE - COMMUNES POTENTIELLEMENT CONCERNÉES PAR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS	65

Mesdames, Messieurs,

Malgré les efforts des gouvernements successifs depuis 2000, beaucoup de nos concitoyens sont encore mal logés.

Même pour ceux qui sont satisfaits des locaux qu'ils occupent, le logement commence à devenir une préoccupation en raison de l'augmentation croissante de son coût. Le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages ne cesse de s'alourdir depuis la fin des années quatre-vingt, et plus encore à partir du début des années 2000 : les ménages français consacraient 17,5 % de leur revenu brut disponible aux dépenses courantes de logement en 1989, puis 20,5 % en 2000 et 22,8 % en 2007.

Dans le secteur du logement social, la situation reste insatisfaisante en dépit du rythme de construction de ces dernières années : plus de 1,2 million de personnes sont actuellement en attente d'une offre d'HLM, le taux de rotation est au plus bas dans les grandes villes, les plafonds de ressources ne correspondent plus aux personnes auxquelles est normalement destiné ce type d'habitation.

Dans ce contexte préoccupant, le projet de loi souhaite affirmer trois priorités particulièrement nécessaires : redonner aux personnes ayant de faibles revenus la priorité dans l'accès aux HLM sans remettre en cause la mixité sociale, favoriser l'accession sociale à la propriété et développer un programme de lutte contre l'habitat indigne dans les quartiers anciens dégradés.

La démarche est courageuse car elle va à l'encontre des routines et des préjugés les plus tenaces pour améliorer la situation globale du logement en favorisant une gestion plus rationnelle du parc social et en combattant les injustices qui y persistent.

I. PROMOUVOIR LA JUSTICE SOCIALE DANS LES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Le parc HLM ne parvient pas à absorber l'ensemble des demandes de logement qui lui sont adressées. Sa saturation, spécifiquement dans les zones tendues, est pour partie due à un droit au maintien dans les lieux qui sert de justification à des situations anormales et empêche une gestion rationnelle du parc. Sur ce point, le projet de loi a pour objet d'introduire davantage de mobilité dans le parc afin de mieux répondre à la demande.

Le texte défend deux grands principes.

La sous-occupation doit devenir une exception : les grands logements doivent être réservés aux familles nombreuses et le départ du dernier enfant du foyer familial doit entraîner, dans un délai raisonnable et sans que le loyer augmente, le déménagement des parents vers un logement plus petit. La demande de logements sociaux est si forte, surtout de la part des familles nombreuses, que le caractère injuste du maintien dans les lieux d'un couple ou d'une personne seule est incontestable.

Ceci étant, la règle devra s'appliquer avec discernement et ne pas conduire, par exemple, à exiger le départ des occupants lorsque l'état du marché local du logement ne le justifie pas.

Deuxième principe, **les personnes bénéficiant de revenus élevés ne doivent plus avoir accès aux HLM**. Mesure de justice sociale là aussi, ce que quelques chiffres démontrent aisément : quel sens peuvent avoir les termes de « logement social » quand 70 % des ménages disposent de ressources qui sont en dessous des plafonds des logements HLM standards ?

Le projet de loi propose donc de baisser ces plafonds de 10,3 % et prévoit que les personnes ayant des revenus supérieurs à deux fois ces plafonds devront quitter leur logement sous trois ans.

En ce sens, le texte est cohérent avec la revalorisation des surloyers décidée en août dernier et dessine une politique claire de justice sociale : réserver les HLM en priorité aux classes populaires, et si les locataires en place disposent de revenus plus élevés, ils devront payer le prix du marché ou déménager.

Faut-il pour autant soutenir que ce texte organise la fin de la mixité sociale dans le monde HLM ? Il n'en est rien. Qu'on en juge : même après la réforme, 60 % des ménages seront toujours éligibles à un logement social classique. Un couple avec deux enfants vivant à Paris et gagnant 4 130 euros nets par mois y aura toujours accès.

Juste équilibre donc, entre équité et mixité sociales, que trouve sur ce point le projet de loi.

II. ENCOURAGER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

La loi solidarité et renouvellement urbains, votée en 2000, prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants, près de 1 400 communes au total, doivent avoir sur leur territoire au moins 20 % de logements sociaux.

Le texte propose de comptabiliser dans les 20 %, pendant cinq ans à partir de leur financement, les logements neufs destinés à être achetés par des personnes ayant de faibles revenus

En favorisant l'accès populaire à la propriété, le projet de loi porte un message politique clair : la propriété ne doit pas rester le privilège des classes moyennes et des hauts revenus. Il affirme que l'accroissement du taux de personnes propriétaires, plus encore parmi les ménages disposant de faibles revenus, constitue un progrès social.

Car c'est bien sur cette question que se joue le débat relatif à la comptabilisation des logements sociaux prévue par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains. Le but de cet article était de contraindre les communes à accueillir, parmi leur population totale, au moins 20 % de personnes ayant des revenus modestes. Le projet de loi ne change rien à ce cas de figure sauf à considérer qu'un ménage est riche dès qu'il devient propriétaire, même si ses revenus restent inférieurs au plafond HLM et qu'il est endetté pour les quarante prochaines années.

N'est-il pas singulier d'apprécier que des personnes dotées de revenus équivalents, qui font souvent les mêmes métiers, puissent être déclarées « pauvres » quand elles choisissent d'être locataires et « riches » quand elles préfèrent essayer de devenir propriétaires ?

Le projet de loi répond à cette question sans ambiguïté : elle fait le choix d'appliquer la règle des 20 %, non pas en fonction du statut de propriétaire ou de locataire de l'occupant mais en fonction de son niveau de revenus. A partir du moment où une commune favorise, par des programmes d'accession sociale à la propriété et/ou de construction de logements HLM, l'installation de ménages à revenus modestes sur son territoire, elle remplit son devoir de mixité sociale.

III. LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE DANS LES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Le plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQA) est un plan ambitieux de huit ans qui répond à une attente déjà exprimée par le Sénat et découle naturellement des projets menés dans les centres villes dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Plutôt que d'assigner de nouveaux objectifs au PNRU, le texte fait le choix de créer une structure spécifique, ce qui paraît une réponse adaptée aux problèmes posés par la dégradation des quartiers anciens. La création du nouveau programme permet en effet au PNRU de se concentrer sur ses objectifs initiaux et de mobiliser de nouveaux acteurs pour prendre en compte la situation spécifique des quartiers anciens dégradés : aux côtés de l'agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) dont l'efficacité a été prouvée dans le cadre du PNRU, la structure de la propriété immobilière dans ces quartiers impose de donner une place centrale à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) dans tout projet de requalification. En effet, les quartiers centraux dégradés se caractérisent par un taux élevé d'occupation par des propriétaires à bas ou très bas revenus ; la réhabilitation de ces logements doit donc se négocier au cas par cas. Il convient notamment de rendre habitable le nombre important de logements vacants appartenant à des particuliers. La conjugaison des actions de l'Anah et de l'Anru permettra donc d'associer des actions sur l'habitat privé avec la destruction des îlots d'habitat insalubre et la reconstruction, dans le cadre d'une politique d'aménagement, de nouveaux espaces publics.

La revitalisation économique est aussi une composante importante de la requalification des quartiers anciens et le plan national prévoit donc la participation du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) qui interviendra au travers de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca). A partir de l'indicateur de parc privé potentiellement indigne qu'elle a élaboré en commun avec d'autres institutions publiques, l'Anah estime que 43 communes sont concernées à des degrés divers en Ile-de-France et 258 en province. Le plan national proposé par le Gouvernement se concentrera sur le tiers de ces communes dont l'habitat est le plus dégradé. Les besoins correspondant ont été estimés à 9 milliards d'euros sur la période 2009-2016, dont 2,5 milliards financés par l'Etat sur des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou « 1 % logement ») qui se trouve ainsi plus nettement intégré dans la politique définie par le Gouvernement en matière de logement. Le montage financier total du programme demandera un effort très important de la part des collectivités locales, des propriétaires et des investisseurs privés.

Rénover les quartiers anciens dégradés, situés le plus souvent en centre ville, est un moyen de permettre la mixité sociale par le retour des classes moyennes. La réhabilitation de logements vides et la destruction d'îlots d'habitat insalubre permettent l'arrivée de nouveaux ménages sans qu'ils en remplacent d'autres. Toutefois, il importe d'éviter que la requalification conduise à une « *gentrification* », terme inventé par la sociologue britannique Ruth Glass au début des années soixante pour dénoncer l'éviction des ménages les plus pauvres des quartiers reconstruits de Londres. En effet, une augmentation des loyers, en raison de l'amélioration du confort du bien ainsi que du prix du foncier, empêche l'accès des revenus les plus modestes et encourage les propriétaires âgés à vendre. De surcroît, les quartiers anciens dégradés se caractérisent par une part importante d'occupants sans titre de lieux abandonnés (ainsi l'ancien patrimoine industriel) ou insalubres. Le relogement de ces populations, problème rendu parfois plus compliqué encore en cas de présence illégale sur le territoire national, est particulièrement complexe mais fait partie intégrante d'une approche globale du problème de la requalification des quartiers centraux.

Tout en soutenant le programme ambitieux de requalification proposé par le projet de loi, votre commission sera donc très vigilante sur les garanties apportées en faveur de la mixité sociale.

IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Comme c'est l'usage lors d'une saisine pour avis, votre commission a concentré son analyse sur les dispositions relevant de son champ de compétences : conventionnement et gestion des bailleurs sociaux (articles 1 et 2), rénovation des quartiers anciens dégradés (articles 7 et 8), accessibilité des logements aux personnes handicapées (article 13), accession sociale à la propriété (article 17), cautionnement et expulsion des locataires (articles 18 et 19), règles d'occupation et d'attribution des logements locatifs sociaux (articles 20 et 21), droit opposable au logement (article 24) et habitat indigne (article 25).

Sur ces sujets, elle souhaite plusieurs améliorations tendant à :

- **empêcher que la rénovation des quartiers anciens dégradés ne conduise à l'éviction des populations qui les habitent actuellement** : il s'agit d'éviter le phénomène de « *gentrification* » que plusieurs villes ont connu à l'occasion de la restauration de leur centre ville ;

- **prévenir une application aveugle et générale de la suppression du droit au maintien dans les lieux** : celle-ci doit être aménagée en fonction des spécificités des familles qu'elles touchent et du marché local sur lequel le logement se trouve ;

- **instaurer une gestion interdépartementale du droit opposable au logement en Ile-de-France.**

Au-delà des mesures proposées par le texte, votre commission suggère de **réformer le dispositif de veille sociale et de réguler l'hébergement d'urgence**. Etant donné la fragilité des populations qui ont recours à ce type d'hébergement, un minimum de coordination entre les différentes structures doit être imposé : il en va de la crédibilité de l'Etat dans sa lutte contre l'exclusion.

*

Sur les points qui la concernent le plus directement, la commission des affaires sociales s'est montrée sensible aux améliorations proposées par le texte auquel elle apporte son soutien.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

*(art. L. 441-12, L. 445-1, L. 445-2, L. 445-3 et L. 445-4
du code de la construction et de l'habitation,
art. 1388 bis du code général des impôts)*

Conventions d'utilité sociale

Objet : Cet article rend obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale entre l'Etat et chaque organisme de logement.

I - Le dispositif proposé

L'article 1^{er} du projet de loi tend à concrétiser la perspective d'une meilleure gestion du parc HLM ouverte par l'article 63 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales codifié aux articles L. 445-1 et suivants du code de l'habitat et de la construction. Résultant d'une initiative commune des commissions des lois et des affaires économiques de l'Assemblée nationale, cet article autorise les organismes d'habitations à loyer modéré à conclure avec l'Etat une convention globale de patrimoine d'une durée de six ans.

1. Le mécanisme conventionnel avant 2004

En l'absence d'une telle convention, les seuls éléments d'influence sur la gestion du parc HLM dont l'Etat dispose en concertation avec les bailleurs sociaux sont les conventions dites APL qui permettent aux locataires des logements de percevoir l'aide personnalisée au logement lorsqu'ils y sont éligibles. Une convention est conclue lors de la réalisation de chaque nouveau programme aidé de logement social. En contrepartie de l'aide versée, le représentant de l'Etat dans le département fixe avec le bailleur social le loyer maximal de la convention dans une limite fixée par voie de circulaire.

Créé en 1979, le système de conventionnement APL a d'abord connu un succès modéré puis une accélération de 1989 à 1992 avec la réforme du « bouclage des aides à la personne » incitant les bailleurs sociaux à conventionner leur parc par la signature d'accords-cadres avec l'Etat afin

d'aboutir à une généralisation du droit à l'APL sur l'ensemble du parc locatif social. Ainsi au 1^{er} janvier 2007, 128 770 conventions avaient été conclues entre les organismes HLM et l'Etat concernant 3 919 970 logements.

Ce mécanisme de conventionnement comporte néanmoins plusieurs inconvénients¹ :

« Fondé sur la logique de la prise en compte du seul flux de construction et de réhabilitation aidée, sans considération pour l'adaptabilité ultérieure à l'évolution du patrimoine et à celle de ses habitants, le régime des loyers HLM peut être considéré comme un système « stratifié » dans lequel les contraintes juridiques peuvent être à l'origine de situations anormales au regard de la vocation du parc HLM.

« En effet, le système de conventionnement par programme entretient des incohérences dans le niveau des loyers à l'intérieur d'un même patrimoine. Des logements bien situés, de bonne qualité et anciens, peuvent avoir des loyers faibles alors que des programmes neufs et moins bien situés peuvent avoir des loyers élevés. Le mécanisme de conventionnement en vigueur exclut toute discussion globale avec les bailleurs. Une mise en cohérence des loyers avec la valeur du service rendu par les logements est, en l'état actuel de la réglementation, inenvisageable.

« La possibilité pour les bailleurs d'augmenter les loyers est extrêmement réduite, le niveau des loyers pratiqués se situant pour un grand nombre d'opérations au niveau du loyer maximal des conventions. Il en résulte que la seule augmentation possible des loyers correspond à l'évolution de l'indice du coût de la construction. »

Les conventions globales de patrimoine entendent donc garantir, sur la base du plan stratégique de patrimoine élaboré par les bailleurs sociaux et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, un dialogue stratégique avec l'Etat sur la gestion patrimoniale et financière des organismes et sur leur politique d'occupation sociale. Elles doivent permettre une meilleure gestion du parc tournée vers le service rendu aux locataires et incluant un plan de vente des appartements loués ainsi qu'un programme d'investissement des sommes acquises.

2. Surmonter les blocages liés aux conventions globales de patrimoine

Malgré le souhait des organismes HLM eux-mêmes de s'engager dans un système de conventionnement global avec l'Etat, aucune convention globale de patrimoine n'a été signée depuis le 1^{er} janvier 2005. En effet, la détermination, dans le cahier des charges de la convention globale, du montant

¹ Cf. examen du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, par Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des lois du Sénat - Rapport n° 369 (2003-2004), pp. 140-141.

maximal total des loyers¹ prévu à l'article L. 445-2 du code de l'habitat et de la construction, s'est avérée jusqu'à présent trop difficile à établir par les organismes HLM.

Afin de permettre aux conventions d'utilité sociale de surmonter ce blocage, l'article 1^{er} prévoit un double dispositif. D'une part, **son paragraphe III** permet aux organismes HLM de déroger pour la durée de leur première convention (soit au maximum jusqu'au 31 décembre 2016) à l'obligation de détermination du montant total des loyers, ce qui devrait leur permettre d'effectuer les études nécessaires.

D'autre part, **le paragraphe II** fixe comme terme à la conclusion des premières conventions globales le 31 décembre 2010 et l'assortit de sanctions en cas de non-engagement d'un organisme dans le processus de conventionnement. Le ministre en charge du logement pourra alors, pour une durée maximale de cinq ans, retirer aux différents types d'organismes HLM les compétences dont ils disposent en application du code de la construction et de l'urbanisme. Ces limitations de leurs possibilités d'action pourront se doubler de sanctions financières. Le montant de leur cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social peut ainsi être augmenté pour atteindre jusqu'à cinq fois le montant initialement prévu et ce pendant cinq ans.

3. Renforcer l'efficacité des conventions.

Afin de garantir l'utilité sociale des conventions que le **paragraphe I** nomme désormais « conventions d'utilité sociale », deux mécanismes sont prévus au paragraphe II du présent article : d'une part, la mise en place d'indicateurs de mesure des différents objectifs ; d'autre part, la mise en place de sanctions financières en cas de non-respect de ses engagements par l'organisme HLM. Elles seront calculées sur la base du nombre de logements détenus et assorties du remboursement de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés dont l'organisme a bénéficié au cours du dernier exercice connu. Ces sommes seront versées à la caisse de garantie du logement locatif social.

Le **paragraphe IV** de l'article prévoit également la possibilité de mise en place d'un processus d'expérimentation d'une durée d'un an au travers de la convention d'utilité sociale permettant de moduler le loyer en fonction des revenus des locataires. Le loyer modulé ne pourra excéder une part donnée des revenus du ménage, déterminée par décret en Conseil d'Etat.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à la mise en œuvre des conventions d'utilité sociale qui doivent permettre enfin une mobilisation et une rationalisation du parc de logements HLM.

¹ Rapporté à la surface utile ou à la surface corrigée totale, exprimé en euros par mètre carré et par mois.

Votre rapporteur a pu regretter que l'implication des collectivités locales et de leurs établissements dans la négociation et la signature des conventions d'utilité sociale ne soit pas supérieure à ce qu'elle est dans le cadre des conventions globales de patrimoine. En effet, l'article L. 445-1 ne prévoit qu'un avis, dont la portée n'est pas précisée et qui s'interprète donc comme un avis simple, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements délégataires de l'aide de l'Etat en faveur de l'immobilier. Néanmoins, imposer leur signature ne semble pas compatible avec les principes de la convention d'utilité sociale et de péréquation en vigueur au sein du patrimoine HLM. En effet, l'équilibre de la gestion locative est assuré non pas groupe par groupe ou par secteur géographique mais de façon globale, permettant ainsi de dégager l'autofinancement nécessaire. Cette unité serait remise en cause par le découpage du patrimoine en fonction du périmètre des différentes collectivités auquel pourrait donner lieu la signature obligatoire de la convention.

Afin de garantir l'association de l'ensemble des collectivités directement intéressées par l'application de la convention, votre commission vous propose donc un **amendement** pour prévoir leur association à l'élaboration des dispositions conventionnelles selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat et rappeler la possibilité pour elles de signer les conventions d'utilité sociale conclues par les organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire.

Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

*(art. L. 423-14 (nouveau), L. 452-1, L. 452-3 et L. 481-1-1
du code de la construction et de l'habitation)*

Prélèvement sur les excédents de trésorerie des bailleurs sociaux

Objet : Cet article vise à créer un prélèvement sur les excédents de trésorerie des bailleurs sociaux ayant une activité d'investissement réduite, pour renforcer la mutualisation des moyens entre organismes.

I - Le dispositif proposé

Cet article a pour objectif de dynamiser les dépenses des bailleurs sociaux en redistribuant la trésorerie qui pourra être jugée dormante. Les informations disponibles montrent qu'une cinquantaine de bailleurs sociaux n'auraient pas engagé de politique d'investissement au cours des deux dernières années et auraient accumulé de ce fait des sommes dormantes. Le montant de celles-ci sera appréhendé au travers du ratio de potentiel financier proche de la notion de « fonds de roulement » mais excluant les sommes non

investissables. Il est estimé à environ 60 millions d'euros et sera redistribué entre les bailleurs sociaux par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'incitation à une politique d'investissement des bailleurs sociaux. C'est là l'effet prévisible de cet article, son aspect redistributif portant sur un nombre de bailleurs et des sommes relativement modestes. Toutefois, pour ne pas sanctionner un retard dans les projets d'investissement qui pourrait n'être que conjoncturel, votre commission souhaite que cet article soit mis en œuvre à l'issue de la présentation par les bailleurs de leur prochain budget afin de leur permettre, le cas échéant, de marquer leur engagement pour une politique d'investissement durable.

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

Article 7

Création d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Objet : Cet article crée un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQA).

I - Le dispositif proposé

Conçu pour une période de huit ans de 2009 à 2016, ce programme entend prendre en compte l'ensemble des problèmes qui concourent à la dégradation des quartiers centraux anciens et :

- agir sur leur aménagement par la destruction de certains îlots d'habitat dégradé, ce qui suppose l'acquisition du foncier, le développement des espaces publics et des infrastructures, l'implantation de commerces et d'entreprises ;

- répondre au besoin de logement par la production (construction ou achat) de nouveaux logements (le plan doit permettre de créer 50 000 logements locatifs sociaux conventionnés, dont 5 000 places d'hébergement ou de logement de transition) et surtout par la réhabilitation du parc privé, qu'il soit locatif ou occupé par les propriétaires (le plan vise à réhabiliter 140 000 logements privés dégradés) ;

- relancer l'activité économique de ces quartiers en favorisant l'implantation et la création d'entreprises et de commerces.

Ces différents moyens seront mobilisés pour permettre la mixité sociale, ce qui passe notamment par la priorité de relogement des ménages défavorisés dans le quartier requalifié et par le respect des objectifs d'habitat durable fixés par le Grenelle de l'environnement.

Les quartiers visés, c'est-à-dire ceux « présentant une part élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile », seront désignés par décret. Plusieurs ont déjà été identifiés par l'Anru et l'Anah, notamment grâce à un indicateur du parc privé potentiellement indigne (PPPI). Au total, le nombre de quartiers anciens dégradés destinataires du PNRQA serait compris entre cent et cent cinquante, répartis sur cent communes ou EPCI. Si le ministère doit encore définir les modalités précises de choix des quartiers (appels d'offres ouverts ou fermés sur le modèle de ceux lancés pour la constitution des pôles de compétitivité ou autres procédures), il semble établi que les programmes seront portés par les collectivités locales qui auront dès lors vocation à être chef de file pour leur réalisation.

II - La position de votre commission

Ce programme répond à une attente du Sénat exprimée notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Etaient alors soulignée « *l'acuité de la question des centres anciens. En effet, quatre-vingts quartiers en centres anciens ont été recensés parmi les quartiers où le revenu médian est inférieur de 50 % à celui de l'agglomération. Ainsi, dans un peu moins d'une centaine de centres anciens, les conditions de vie sont proches de celles des habitants concernés par le PNRU. Or, les seuls quartiers anciens bénéficiant de celui-ci sont ceux situés en Zus ou dans les sites ayant bénéficié d'une dérogation au titre de l'article 6. L'inscription par les acteurs locaux de quartiers d'habitat ancien parmi la géographie prioritaire des Cucs a confirmé la nécessité d'y agir dans le cadre de la politique de la ville.* »¹.

Le PNRQA devrait constituer un complément utile du PNRU. Cependant, et au-delà des interrogations qu'il suscite en matière d'organisation et de financement du programme, sa priorité doit être de garantir l'effectivité de l'objectif de mixité sociale tout en permettant le relogement et l'accompagnement social des ménages.

Votre commission est consciente de ce que la mixité sociale de ces quartiers implique le retour des classes moyennes en leur sein. Néanmoins les phénomènes de « *gentrification* » et d'éviction des foyers les plus fragiles (ménages pauvres et personnes âgées) ne doivent pas être sous-estimés. Pour éviter cette situation, elle propose un **amendement** qui prévoit explicitement que les logements bénéficiant d'une aide de l'Anah feront l'objet d'un

¹ Rapport pour avis n° 93 de Thierry Repentin fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2008, p. 12.

conventionnement garantissant que ceux qui seront mis sur le marché le seront de manière financièrement accessible pour la population habitant déjà le quartier.

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

Article 8

(article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. L. 321-1, L. 321-1-2 (nouveau), L. 325-1 et L. 326-1 du code de la construction et de l'habitation)

Participation de l'Etat au financement du PNRQA

Objet : Cet article précise les modalités de financement du PNRQA.

I - Le dispositif proposé

L'article 8 précise quels seront les acteurs du PNRQA pour l'Etat. Ceux-ci sont au nombre de quatre : l'Anru (**paragraphe I**), l'Anah (**paragraphe II**), le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) (**paragraphe III**) et l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) qui distribue une partie des fonds du Fisac. Leurs missions seront élargies pour inclure leur participation au PNRQA.

Chacun de ces acteurs dispose d'une compétence, déjà ancienne ou plus récente selon les cas, en matière d'action dans les quartiers anciens centraux. Ainsi, l'Anru a déjà acquis l'expérience d'une vingtaine de projets dans le cadre du PNRU tandis que l'Anah a accompagné les programmes de réhabilitation de l'habitat privé dégradé dans les centres de Valenciennes et de Bordeaux. Enfin, à côté de la construction de grands ensembles commerciaux, le Fisac, par l'intermédiaire de l'Epareca a mené les actions en faveur de l'installation et de la pérennisation des commerces de proximité. Il est donc utile que leurs compétences complémentaires en matière de politique de la ville puissent venir renforcer celles des collectivités locales pour la réhabilitation des quartiers anciens dégradés.

Il convient aussi de s'assurer de l'efficacité de la coordination entre ces acteurs. Dans cet objectif, le **paragraphe IV** du présent article mobilise des fonds locaux de l'habitat privé regroupant les financements consentis par les collectivités locales et par l'Anah. Ces fonds seront gérés par les collectivités, leurs établissements (sont mentionnés au **paragraphe V** les établissements publics fonciers et d'aménagement, créés par l'article L. 321-1

du code de l'urbanisme, ainsi que les établissements publics locaux d'aménagement, créés par l'article L. 326-1 du même code) ou une personne morale délégataire. Le rôle de chef de file qui doit être celui des collectivités locales est ainsi garanti.

II - La position de votre commission

Votre commission estime que le PNRQA est ambitieux et nécessaire. Elle s'inquiète toutefois de deux aspects de sa mise en œuvre : la coordination entre les acteurs, d'une part, et les modalités de financement, d'autre part.

Au titre de la coordination entre les acteurs, le PNRQA bénéficiera des pratiques élaborées lors du PNRU pour ce qui concerne les rapports entre les collectivités locales et l'Anru. Les fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé permettront également une coopération étroite entre l'Anah et les collectivités locales. Ces fonds paraissent d'ailleurs de très bons instruments de mobilisation et de gestion rationnelle des fonds à destination de l'habitat privé. Pour cette raison, votre commission souhaite qu'ils puissent être créés pour toutes les actions de l'Anah sur le territoire et vous proposera un **amendement** en ce sens. Il convient toutefois que les collectivités territoriales porteuses des projets soient les véritables coordinateurs dans le cadre d'une décentralisation effective des moyens. Votre commission souhaite donc que le Gouvernement puisse s'engager sur ce point et que la gestion centralisée de l'Anru, efficace dans le cadre du PNRU, ne devienne pas un obstacle dans le cadre du PNRQA.

En ce qui concerne le financement du plan, votre commission espère obtenir des informations précises sur le bouclage du programme. Aucun montant n'est prévu dans l'article mais, en se fondant sur les besoins calculés par l'Anru dans le cadre du PNRU, le Gouvernement les estime à 9 milliards d'euros sur huit ans. L'Etat y participera à hauteur de 2,5 milliards au travers de l'Anru et de l'Anah sur les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction. Les collectivités locales seront appelées à fournir à leur tour un montant équivalent en fonction de leur capacité contributrice. Si cette hypothèse se confirme, il demeurera un solde de 4 milliards que le Gouvernement espère voir couvrir par les propriétaires occupants et bailleurs privés ainsi que par le mécénat. Ce point mérite d'être approfondi afin que le plan engagé puisse réellement atteindre les objectifs qui lui sont fixés et répondre aux espoirs qu'il a fait naître.

Sous cette réserve, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 13

(art. L. 123-5 du code de l'urbanisme)

Adaptation des règles d'urbanisme pour améliorer l'accessibilité des logements existants aux personnes handicapées

Objet : Cet article permet de déroger au plan local d'urbanisme pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité d'un logement existant à une personne handicapée.

I - Le dispositif proposé

Rendre accessible un logement à une personne handicapée nécessite souvent des travaux d'aménagement importants.

Du point de vue des règles d'urbanisme, ces travaux peuvent consister à transformer une surface disponible en pièce habitable. Ils aboutissent ainsi à une augmentation de la densité de construction sur l'espace concerné. Or, la densité de construction, mesurée par le coefficient d'occupation des sols¹ (Cos), est réglementée par le plan local d'urbanisme² qui pose des plafonds par grandes zones d'habitation.

Si des travaux d'aménagement doivent conduire au dépassement du Cos, ils sont donc illégaux. Le permis de construire les autorisant ne doit pas être délivré. S'il l'est malgré tout, sa validité peut être contestée par toute personne intéressée³ devant le tribunal administratif pour violation du plan local d'urbanisme.

La possibilité qui existe actuellement pour surmonter ce problème n'est pas satisfaisante : elle consiste à réviser le plan local d'urbanisme pour augmenter le Cos dans la zone concernée par les travaux. Elle conduit donc à modifier une obligation générale pour régler un problème particulier, au risque d'aboutir à une densité de construction trop élevée, en tout cas non désirée par les autorités communales.

Deux dispositions législatives prennent également en compte ce problème sans y apporter pour autant de solution convenable :

- l'article 50 de la loi du 13 décembre 2000 prévoit qu'un décret fixe les conditions dans lesquelles sont déduites les surfaces de plancher

¹ *Le coefficient d'occupation des sols est le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol (article R. 123-10 du code de l'urbanisme).*

² *Le plan local d'urbanisme ou Plu remplace, depuis la loi n° 2003-590 du 13 décembre 2000, le plan d'occupation des sols. Il comporte notamment un règlement définissant les règles d'urbanisme dans chaque zone de la commune (article L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme).*

³ *Article L. 123-5 du code de l'urbanisme.*

supplémentaires¹ nécessaires à l'aménagement d'un logement pour une personne handicapée. Cependant, ce décret n'a toujours pas été publié à ce jour ;

- l'article 41 de la loi du 11 février 2005 définit de nouvelles normes d'accessibilité des bâtiments en faveur des personnes handicapées et son décret d'application² accorde une déduction systématique de cinq mètres carrés de la surface hors œuvre nette par logement.

Malgré ces dispositions, les autorités locales ne disposent pas actuellement de l'instrument juridique leur permettant de répondre à des problèmes d'aménagement particuliers qui ne seraient pas pris en compte par la loi.

C'est pourquoi le présent article propose que puissent être accordées des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour autoriser les travaux nécessaires à l'accessibilité d'un logement existant aux personnes handicapées. L'étendue de ces dérogations sera définie par un décret en Conseil d'Etat.

II - La position de votre commission

Votre commission est particulièrement attentive aux efforts destinés à rendre la vie quotidienne des personnes handicapées moins difficile.

Les dérogations prévues au présent article apparaissent indispensables : au-delà des exceptions générales déjà accordées par la loi, il est nécessaire de laisser aux autorités locales le pouvoir de régler au cas par cas les problèmes liés à l'aménagement de logements pour les personnes handicapées.

Par ailleurs, le permis de construire ne pouvant être contesté que dans les deux mois suivant sa publication, il n'est pas nécessaire de prévoir que la dérogation accordée ne puisse pas être retirée une fois que la personne handicapée a quitté le logement ou que celui-ci a été vendu.

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

¹ Le coefficient d'occupation des sols délimité par le plan local d'urbanisme se mesure également comme le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette. Ce nombre est égal à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de construction (surface de plancher hors œuvre brute) dont il faut déduire une série d'éléments parmi lesquels les combles, les terrasses ou les garages. Déduire des surfaces de plancher revient donc à augmenter la densité de construction sur un espace donné.

² Décret n° 2006-555 du 17 mai 2006.

Article 17

(art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

**Comptabilisation des logements sociaux
au sens de la loi SRU**

Objet : Cet article vise à ce que les logements acquis grâce à l'accès sociale à la propriété soient désormais comptabilisés comme des logements sociaux.

I - Le dispositif proposé

L'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation¹ dispose que dans toutes les communes de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) incluses dans une agglomération de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les logements locatifs sociaux, doivent représenter au moins 20 % du total des résidences principales.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, pour chaque commune ne remplissant pas cette obligation, il est effectué annuellement un prélèvement sur ses ressources fiscales, proportionnel au nombre de logements sociaux manquants. Le montant de ce prélèvement est diminué de la somme des dépenses engagées par la commune pendant le pénultième exercice pour accroître le nombre de logements sociaux (subventions foncières, travaux de viabilisation des terrains ou des bien immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux...).

Les communes qui ne comportent pas encore 20 % de logements locatifs sociaux doivent définir, tous les trois ans, un plan prévoyant la réalisation de tels logements. L'objectif triennal ne peut être inférieur à 15 % de l'écart entre le nombre de logements nécessaires pour atteindre les 20 % et le nombre de logements déjà existants.

La première période triennale a débuté le 1^{er} janvier 2002. La seconde a couvert l'intervalle entre 2005 et 2007.

Au 1^{er} janvier 2005, sur les 1 389 communes concernées par l'exigence des 20 %, 730 ne remplissaient pas leur obligation. Au 31 décembre 2007, 400 avaient atteint leur objectif triennal et 330 étaient restées en deçà de l'impératif fixé par la loi. Les trois régions concentrant le plus de communes déficitaires étaient l'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

Sont considérés comme logements locatifs sociaux entrant dans le décompte des 20 %, les logements HLM, les autres logements faisant l'objet d'un conventionnement APL, les logements ou les lits des logements-foyers de

¹ Issu de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et les résidences sociales faisant l'objet d'un conventionnement APL, les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et les chambres des foyers destinées aux personnes handicapées mentales.

En grande majorité donc, les logements sociaux pris en compte sont des logements locatifs.

Ceci étant, depuis 2005, deux types de propriétés supplémentaires ont été ajoutés à la liste de ceux entrant dans les 20 % : les logements financés par l'Etat ou les collectivités territoriales et acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie sont décomptés dans les 20 % et les logements HLM vendus à leurs locataires.

Le présent article propose de poursuivre cette évolution, en intégrant désormais dans les 20 % deux autres formes d'accession sociale à la propriété.

La première est le dispositif dit « Pass-foncier » (**du deuxième au sixième alinéas**). Défini par la convention du 20 décembre 2006 signée par l'Etat, l'Union d'économie sociale pour le logement et la Caisse des dépôts et consignations, il permet à des personnes ayant des revenus modestes de devenir propriétaires grâce à une acquisition en deux temps : remboursement du prêt principal pour la construction de la maison dans un délai maximum de vingt-cinq ans, puis remboursement du terrain dans un délai inférieur à quinze ans, ce qui porte le plafond total à quarante ans. Le montage juridique combine trois aides complémentaires : les ménages bénéficient d'un prêt à taux zéro¹, d'une subvention ou d'une bonification de prêt de la collectivité ou de l'EPCI sur le territoire duquel ils entendent habiter et d'un prêt du 1 % logement pour l'acquisition du terrain. L'accès au dispositif est réservé aux primo-accédants et soumis au plafond de ressources du prêt social de location-accession (PSLA).

Plafonds de ressources du PSLA

(en euros)

Nombre de personnes composant le ménage	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
1	27 638	23 688
2	35 525	31 588
3	40 488	36 538
4	44 425	40 488
5	48 363	44 425

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

¹ Les modalités de ce prêt sont définies à l'article 244 quater J du code général des impôts et aux articles R. 318-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

La deuxième forme de « propriété populaire » que l'article propose de décompter dans les 20 % de logements sociaux est justement le PSLA¹ (**septième alinéa**). Il s'agit des logements acquis grâce à un prêt conventionné dédié à la location-accession qui permet de bénéficier de la TVA à taux réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ans. Comme tous les contrats de location-accession, le PSLA comporte deux phases : une étape locative pendant laquelle le ménage verse une redevance constituée d'une part locative et d'une part acquisitive et une phase d'accession qui débute lorsque le ménage lève l'option d'achat sur le logement. La fraction locative de la redevance et le prix de vente sont plafonnés.

Depuis sa création en 2004, le PSLA rencontre un succès croissant : 995 logements conventionnés PSLA ont été construits en 2005, puis 1 476 en 2006 et 2 200 en 2007.

II - La position de votre commission

Votre commission souhaite d'abord dissiper un malentendu. Il n'est pas vrai que cet article 55 de la loi SRU fait l'objet d'un consensus sur sa sanctuarisation. Le mode de calcul des logements sociaux a été modifié trois fois depuis trois ans. Il a été deux fois remanié en 2005, par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 qui a fait entrer dans la catégorie des 20 % les chambres de foyers destinées aux personnes handicapées mentales et par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 qui a inclus les logements occupés ou acquis par des harkis. Il a été réformé une troisième fois par la loi du 13 juillet 2006 qui a intégré les logements HLM vendus à leurs locataires pendant cinq ans à compter de la date de la vente.

En ce sens, le présent article n'ouvre pas « une boîte de Pandore » en introduisant une rupture mais poursuit un mouvement entamé depuis trois ans.

Sur le fond, votre commission est très favorable à la promotion de l'accession sociale à la propriété proposée par cet article. La comparaison des plafonds de ressources révèle que l'accession sociale à la propriété et l'accès aux logements HLM s'adressent aux mêmes catégories de ménages.

Plafond de ressources permettant d'accéder aux logements Plus, PSLA, PLS

(en euros)

Catégories de ménages	Ile-de-France			Autres régions		
	Plus ¹	PSLA	PLS ³	Plus	PSLA	PLS
Personne seule	23 533	27 638	30 619	20 477	23 688	26 620
Ménage de quatre personnes	50 683	44 425	65 888	39 698	40 488	51 607

¹ Le prêt locatif à usage social (Plus) permet actuellement le financement de logements HLM standards.

² Le prêt locatif social (PLS) est le dispositif de financement du logement social que l'Etat subventionne le moins.

³ Le régime juridique du PSLA est précisé à l'article R. 331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le présent article ne remet donc absolument pas en cause l'esprit de la loi SRU. Votre commission considère en effet que cette loi avait moins pour objectif d'obliger les communes à construire ou acquérir 20 % de logements locatifs sociaux que de les contraindre à accueillir sur leur territoire des ménages disposant de revenus modestes, peu importe qu'ils soient locataires ou propriétaires.

Dans ces conditions, votre commission estime qu'il est souhaitable d'encourager ces ménages à devenir propriétaires. L'accession sociale les engage certes pour longtemps mais elle leur permet de se constituer un capital dès la première année. L'effort financier qu'ils réalisent chaque mois pour se loger constitue de l'épargne cumulable et transmissible, alors que le paiement d'un loyer est assimilable à une simple dépense de consommation. De plus, être propriétaire de son logement incite souvent à mieux l'entretenir.

En outre, il faut souligner que l'objectif de 20 % de logements locatifs sociaux n'est pas remis en cause. Les logements acquis grâce à un dispositif d'accession sociale à la propriété ne seront comptabilisés que pendant cinq ans à partir de leur financement. Si une commune lance un programme d'accession sociale sans se préoccuper du locatif, elle souffrira cinq ans plus tard d'un déficit de logements locatifs sociaux qui la pénalisera financièrement et qui la contraindra de toute façon à développer le logement social locatif.

En ce sens, le présent article apparaît comme une contrainte sociale supplémentaire pour les communes et non comme un moyen de détourner l'objectif de la loi SRU.

Considérant qu'inciter les ménages ayant des revenus modestes à épargner et à devenir propriétaires constitue un progrès social, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 18

Réforme du régime de cautionnement

Objet : Cet article vise à interdire aux bailleurs, sauf les personnes physiques ou les sociétés civiles immobilières familiales, de demander au locataire un cautionnement.

I - Le dispositif proposé

En vertu de l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989, un bailleur a la possibilité de demander au locataire un cautionnement : une personne s'engage à verser les sommes dont le locataire serait débiteur dans le cadre du contrat de location.

Le présent article apporte deux modifications à ce dispositif :

- il prévoit d'abord que les bailleurs, mises à part les personnes physiques et les sociétés civiles immobilières constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, n'auront plus le droit de demander un tel cautionnement ;

- il dispose ensuite que tous les bailleurs, quels qu'ils soient, ne peuvent exiger un cautionnement dès lors qu'ils ont souscrit une assurance couvrant les obligations financières du locataire (garantie Loca-pass) ou la totalité des risques inhérents à la mise en location d'un bien (garantie des risques locatifs, ou Pass-GRL).

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et la loi de finances rectificative pour 2007 ont prévu une extension du dispositif dont les modalités sont en cours de négociation.

II - La position de votre commission

Votre commission considère que les obstacles à l'entrée dans un logement locatif doivent être levés. La peur de certains propriétaires de ne pas être payés par leur locataire ou même d'être contraints d'engager d'éventuels frais de réhabilitation sans être remboursés lorsque le logement a été dégradé, les amène à ne pas mettre leur bien sur le marché locatif. Dès lors, le système de garantie des risques locatifs apparaît comme une excellente idée que votre commission a toujours soutenue.

De même, deux autres aides créées par le 1 % logement, l'avance Loca-pass et la garantie Loca-pass, permettent à certains locataires de pouvoir trouver plus facilement un logement en rassurant les propriétaires.

C'est pourquoi le caractère absolu de l'interdiction faite aux bailleurs sociaux ainsi qu'aux sociétés civiles immobilières non familiales de demander un cautionnement semble excessif. Il risque de conduire ces bailleurs à se montrer plus réticents vis-à-vis des personnes qui ont de faibles revenus ou une situation professionnelle précaire.

Par conséquent, votre commission vous propose que l'interdiction ne soit pas absolue mais que les bailleurs puissent au moins demander au locataire de recourir au Loca-pass afin de bénéficier d'une caution.

De plus, le Loca-pass n'étant pas accessible aux étudiants non boursiers, il paraît juste de prévoir que dans ces cas précis, les bailleurs sociaux et les sociétés immobilières puissent demander un cautionnement par une personne physique ou morale.

Votre commission propose donc un amendement apportant ces deux précisions et vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 19

(art. L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation)

Modification du régime des délais d'expulsion

Objet : Cet article ramène de trois à un an le délai maximum que le juge peut accorder au locataire en cas d'expulsion.

I - Le dispositif proposé

Lorsque l'expulsion d'un locataire est ordonnée judiciairement, celui-ci a la possibilité de demander des délais retardant l'exécution de la décision. Ces délais peuvent être accordés soit par le juge qui ordonne l'expulsion, soit par le juge des référés, soit par le juge de l'exécution¹. Ils ne peuvent être inférieurs à trois mois et supérieurs à trois ans².

La raison que le juge doit invoquer pour justifier l'octroi de délais est l'absence de solution de relogement pour l'occupant expulsé.

Le présent article introduit deux changements à ce dispositif :

- d'abord, le sursis maximum que le juge peut accorder est ramené de trois à un an ;

- ensuite, la justification des délais est rendue plus exigeante : lorsqu'il appréciera la nécessité de les octroyer, le juge devra désormais prendre en compte non seulement la possibilité pour la personne expulsée d'être relogée mais également celle d'être hébergée. Que l'occupant expulsé puisse être accueilli dans une structure d'hébergement pourra dorénavant constituer une raison suffisante pour refuser des délais.

II - La position de votre commission

Votre commission n'est pas convaincue par la pertinence de plusieurs points de cet article.

Selon les informations qu'elle a recueillies auprès des autorités judiciaires, il est extrêmement rare que les juges accordent un sursis allant jusqu'à trois ans. Dans ces conditions, ramener le délai maximum de trois à un an constitue certes un signe positif envoyé aux propriétaires, mais ne changera pas les pratiques actuelles.

En revanche, il serait plus efficace de raccourcir le délai minimum. Dans de très nombreux cas, par exemple celui des baux commerciaux, l'occupant n'aurait besoin que d'un mois supplémentaire pour classer ses dossiers et déménager son matériel. La législation actuelle contraint les juges à octroyer trois mois minimum de sursis, pénalisant le propriétaire sans aider

¹ Article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation.

davantage le locataire. C'est pourquoi il semble logique de ramener le délai minimum de trois à un mois.

Par ailleurs, inciter le juge à considérer les solutions d'hébergement avant d'accorder un sursis n'apparaît pas judicieux. Sur les 3 660 décisions statuant sur une demande de délai en 2007, seules 488 ont été positives. Ces chiffres prouvent que les juges se montrent intransigeants avec les procédures abusives et n'aménagent les délais que lorsque les personnes ou les familles sont de bonne foi et risquent de se retrouver à la rue si elles sont expulsées. Dans ces conditions, on peut légitimement penser que ces personnes et familles constituent des publics prioritaires au sens de la loi Dalo. Les envoyer dans une structure d'hébergement, aux côtés de personnes très fragiles et présentant parfois des comportements excessifs ou agressifs, les expose à davantage de difficultés et peut être contre-productif. Inviter les juges à regarder l'hébergement comme une solution acceptable pour ces personnes et familles n'est donc pas juste et raisonnable.

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

Article 20

*(art. L. 442-4, L. 442-4-1 et L. 442-4-2 (nouveaux)
du code de la construction et de l'habitation)*

Mobilité dans le parc de logements HLM

Objet : Cet article vise à réguler les situations discutables et à combattre les abus dans l'occupation des logements sociaux.

I - Le dispositif proposé

Le présent article s'attaque à trois types de situations contestables dans les logements sociaux : la sous-occupation, l'occupation par des personnes bénéficiant de revenus très élevés et l'occupation de logements accessibles aux personnes handicapées par des personnes qui ne le sont pas.

Les locataires d'un logement sous-occupé¹ se verront désormais proposer un autre logement correspondant à leurs besoins. Plusieurs garanties sont prévues : le loyer principal du nouveau logement ne devra pas être supérieur à celui du précédent, le locataire recevra une aide à la mobilité et bénéficiera d'un délai de préavis de six mois s'il refuse trois offres de relogement. Seront toutefois exemptés de cette nouvelle règle les locataires âgés de plus de soixante-dix ans et les personnes handicapées à mobilité réduite ou ayant à charge une personne handicapée à mobilité réduite.

¹ *Sont considérés comme sous-occupés les locaux comportant un nombre de pièces habitables, mis à part la cuisine, supérieur de plus de deux au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale (article R. 641-4 du code de la construction et de l'habitation).*

Il est proposé d'appliquer des dispositions similaires aux logements sociaux adaptés aux personnes handicapées et qui sont occupés par des personnes qui ne le sont pas : les contrats de bail relatifs à ces logements comporteront une clause prévoyant une résiliation automatique dès lors que le logement n'est plus occupé par une personne handicapée. La résiliation ne prendra effet qu'après trois refus de relogement. Le préavis sera de six mois.

Enfin, les personnes jouissant de revenus élevés ne bénéficieront plus du droit au maintien dans les lieux : lorsque leurs revenus seront au moins deux fois supérieurs aux plafonds de ressources, elles verront leur bail requalifié en contrat de location de trois ans non renouvelable et devront donc quitter le parc HLM.

Revenus annuels nets deux fois supérieurs aux plafonds de ressources

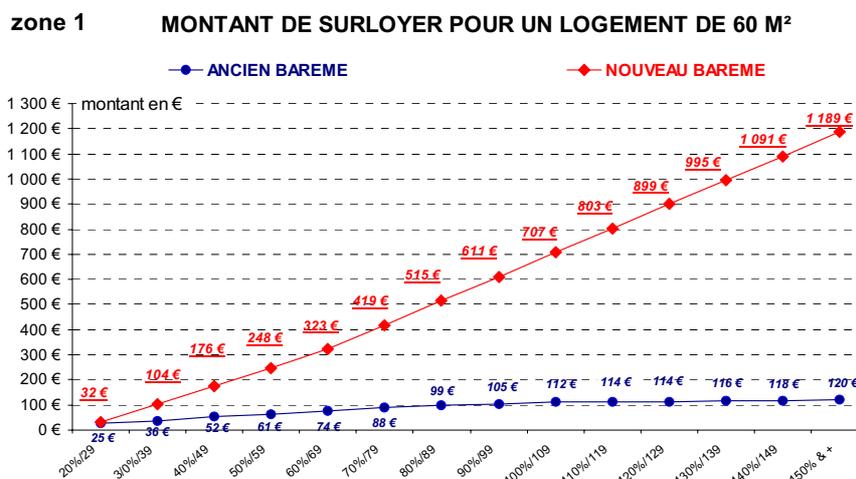
(en euros)

	Paris et communes limitrophes			Autres régions hors Ile-de-France		
	PLAI	Plus	PLS	PLAI	Plus	PLS
Personne seule	25 912	47 106	61 238	22 522	40 954	143 242
Ménages de 4 personnes	60 606	110 186	143 242	43 910	79 396	103 214

II - La position de votre commission

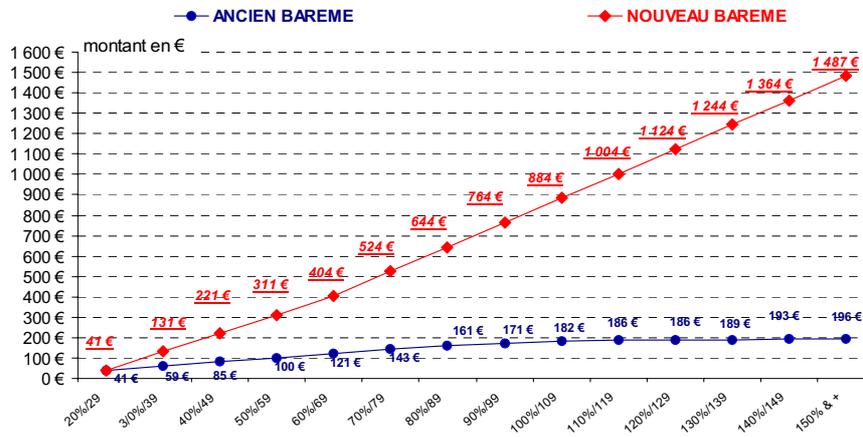
La suppression du droit au maintien dans les lieux pour les personnes bénéficiant de revenus élevés est une mesure de justice sociale. Elle est cohérente avec la forte augmentation, à partir du 1^{er} janvier 2009, des suppléments de loyers de solidarité fixée par le décret du 21 août 2008.

Le montant du supplément de loyer de solidarité pour un logement de 60 m² Nouveau barème de calcul¹

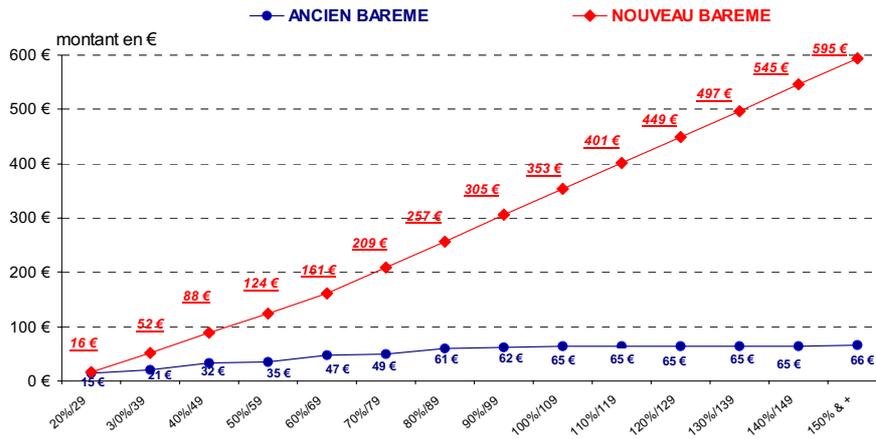


¹ Lecture : en zone 1 bis, lorsque les ressources du ménage sont supérieures à 20 % au plafond, celui-ci doit acquitter 32 euros de surloyer mensuel ; lorsque les ressources dépassent de 100 %, le surloyer est de 707 euros.

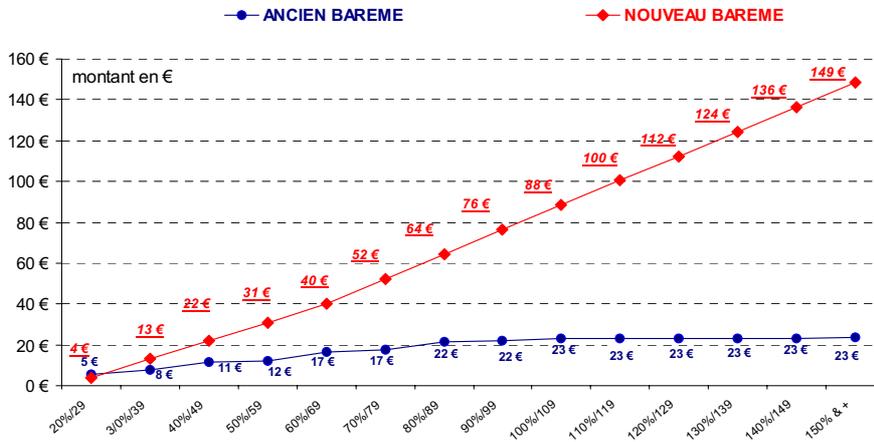
zone 1 bis MONTANT DE SURLOYER POUR UN LOGEMENT DE 60 M²



zone 2 MONTANT DE SURLOYER POUR UN LOGEMENT DE 60 M²



zone 3 MONTANT DE SURLOYER POUR UN LOGEMENT DE 60 M²



Définition des zones

Zone 1bis	Paris et communes limitrophes
Zone 1	Agglomération de Paris et grande couronne autour de Paris
Zone 2	<ul style="list-style-type: none">- Région Ile-de-France hors zone 1- Agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants- Zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région Ile-de-France- Iles non reliées au continent- Cantons du département de l'Oise : Créteil, Nogent-sur-Oise, Creil Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis, Nanteuil-le-Haudouin- Genevois français- Départements et territoires d'Outre-mer
Zone 3	Reste du territoire

La combinaison de ces deux réformes conduira à une allocation plus juste des logements sociaux aux ménages ayant des revenus modestes ou moyens.

En revanche, il ne semble pas judicieux à votre commission d'appliquer uniformément sur tout le territoire l'obligation de déménagement en cas de sous-occupation. Celle-ci est légitime lorsque la situation du logement est tendue en certains points du territoire, mais elle peut être absurde dans une commune où des logements HLM sont vacants. C'est pourquoi votre commission propose que dans chaque département, le préfet établisse, en fonction de l'état local du marché du logement, la liste des communes pour lesquelles l'exigence de déménagement en cas de sous-occupation s'applique.

De même, l'obligation de quitter un logement accessible aux personnes handicapées peut être ressentie comme particulièrement brutale lorsqu'elle s'applique à la suite du décès de la personne qui ouvrait ce droit. Dans ce cas, il serait plus approprié et plus humain d'accorder un délai minimum de trois ans avant de contraindre les occupants à quitter le logement.

Votre commission présente donc deux amendements en ce sens et vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 21

(art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)
**Diminution des plafonds de ressources pour l'attribution
des logements locatifs sociaux**

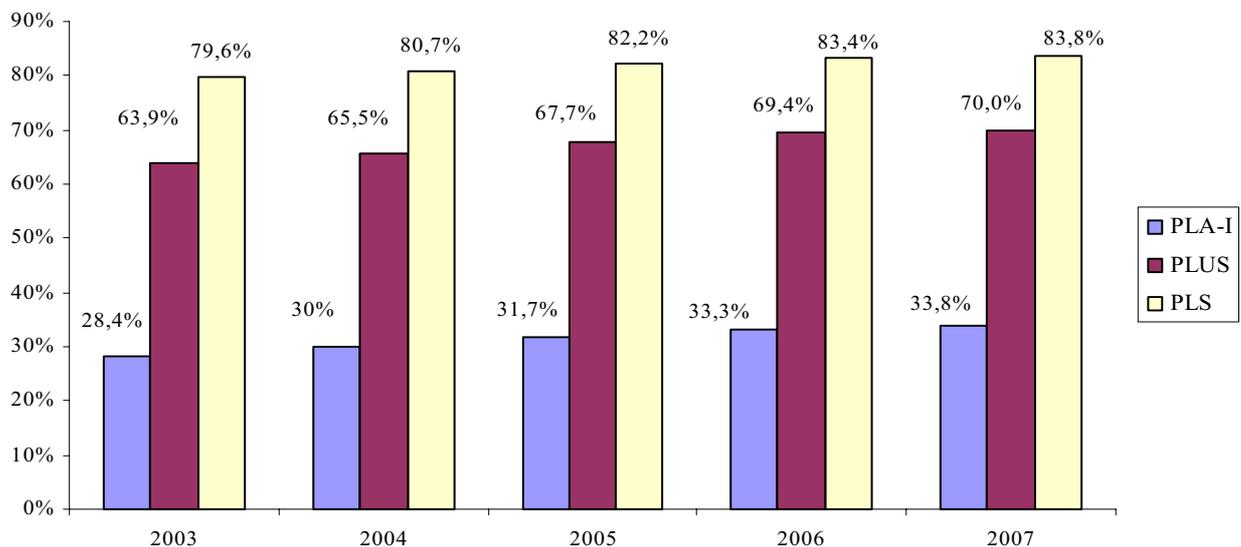
Objet : Cet article diminue de 10,3 % les plafonds de ressources pour l'attribution de logements locatifs sociaux.

I - Le dispositif proposé

Le droit de bénéficier d'un logement social est limité par un plafond de ressources, en vertu de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ces plafonds sont actuellement très hauts et ne ciblent pas les ménages ayant des revenus modestes et moyens. La baisse des plafonds vise par conséquent à recentrer le logement social sur ces ménages ; elle avait d'ailleurs été proposée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008.

**Evolution de la proportion de ménages sous plafond de ressources
PLAI, Plus et PLS**



Par ailleurs, les plafonds étaient jusqu'alors revalorisés annuellement en fonction du Smic. Ces dernières années, la forte croissance du salaire minimum avait mécaniquement entraîné une revalorisation dynamique des plafonds, les privant un peu plus de leur portée sociale.

Le présent article prévoit donc que les plafonds de ressources seront désormais revalorisés en tenant compte de la variation de l'indice de référence des loyers qui mesure l'évolution des loyers sur le plan national.

II - La position de votre commission

Le présent article permettra d'atteindre un bon compromis entre la priorité donnée aux familles modestes dans le logement social et l'exigence de mixité sociale qui empêche la formation de ghettos.

Malgré la diminution des plafonds, en effet, 60 % des ménages pourront encore prétendre à l'attribution d'une HLM.

La réforme interdit légitimement aux ménages les plus aisés l'entrée dans un logement social mais elle ne réserve pas les HLM aux seuls ménages ayant des revenus modestes : les classes moyennes y auront toujours accès.

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

Article additionnel après l'article 23 **Régulation de l'hébergement d'urgence**

Objet : Cet article donne au préfet le moyen juridique de réguler l'hébergement d'urgence dans son département.

L'article propose une nouvelle rédaction de l'article 345-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le dispositif de veille sociale défini à cet article est chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse et d'évaluer leur situation.

Sa mise en œuvre souffre d'une lacune juridique importante : le préfet n'est pas en mesure de connaître en temps réel les places disponibles qui peuvent héberger les personnes concernées. Ces places sont en effet dispersées dans plusieurs structures souvent gérées par différentes associations. Il arrive donc souvent qu'une personne se voie refuser un hébergement d'urgence par une structure alors que d'autres places sont disponibles dans le département.

Cet article vise à mettre fin à cette situation absurde et potentiellement dramatique. Il donne au préfet le moyen d'assurer une régulation efficace de l'hébergement d'urgence dans son département, en obligeant les structures d'hébergement à l'informer en temps réel des places libres dont elles disposent afin qu'il puisse les répartir en conséquence.

Il n'est pas nécessaire que les services de l'Etat eux-mêmes assument cette mission. C'est pourquoi l'article prévoit que le préfet peut confier cette mission de régulation à une des structures ou associations participant au dispositif de veille sociale.

Le Samu social, notamment à Paris, a naturellement vocation à remplir ce rôle.

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

Article additionnel après l'article 23

Régulation de l'hébergement d'urgence en Ile-de-France

Objet : Cet article incite à la mise en place d'une régulation unique de l'hébergement d'urgence en Ile-de-France.

Comme en matière de logement, la situation de l'hébergement d'urgence en Ile-de-France est spécifique. L'attraction de la région et particulièrement de Paris provoque un engorgement de tous les centres d'hébergement.

Dans ces conditions, il serait judicieux de mutualiser les places d'hébergement des départements.

Il peut en effet arriver que les structures d'un département soient, en raison d'une crise locale, dans l'impossibilité de faire face à une demande massive et soudaine. Une organisation interdépartementale permettra d'éviter de répondre à ce genre de situation dans la précipitation, contrairement à ce qui se fait actuellement.

En outre, même en l'absence de crise, la régulation interdépartementale est nécessaire pour utiliser au mieux le stock de places existantes : pourquoi surcharger un centre alors que celui du département limitrophe peut accueillir les personnes dans de meilleures conditions ?

Cet article additionnel donne donc la possibilité au préfet de la région Ile-de-France de mettre en place un dispositif de veille sociale unique dans la région.

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

Article 24

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

Gestion interdépartementale du droit au logement opposable

Objet : Cet article vise à faciliter la mise en œuvre du droit au logement opposable en Ile-de-France, en rendant interdépartementale la gestion des décisions de relogement des personnes prioritaires.

I - Le dispositif proposé

La mise en œuvre du droit au logement opposable institué par la loi du 5 mars 2007 doit se faire en trois temps. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les commissions de médiation fonctionnent et le droit de recours amiable a été ouvert aux personnes les plus vulnérables¹. Le recours contentieux sera possible pour ces personnes à partir du 1^{er} décembre prochain et pour toutes les personnes déclarées prioritaires par les commissions de médiation à compter du 1^{er} janvier 2012.

Comme on pouvait s'y attendre, les données disponibles révèlent que les demandes sont fortement concentrées en Ile-de-France : à la fin du mois d'août 2008, 25 596 des 40 247 demandes, soit 63,6 %, avaient été déposées dans cette région.

Pendant, à l'intérieur de cette région, l'ampleur des besoins n'est pas la même dans tous les départements : à la fin du mois de mai 2008, 38 % des dossiers avaient été instruits à Paris, 15 % en Seine-Saint-Denis, 12 % dans le Val-de-Marne, 11 % dans le Val-d'Oise, 10 % dans les Hauts-de-Seine, 5 % en Seine-et-Marne, 5 % dans les Yvelines et 4 % dans l'Essonne.

Dans ces conditions, la gestion strictement départementale des personnes prioritaires, en Ile-de-France, n'apparaît pas judicieuse. Elle risque de retarder la possibilité pour les préfets de proposer un logement aux personnes prioritaires en restreignant inutilement le champ des logements sociaux à leur disposition.

Le présent article propose donc qu'en Ile-de-France, la gestion des personnes reconnues comme prioritaires par les commissions de médiation soit interdépartementale.

Les 1^o, 2^o, 3^o et 4^o prévoient qu'à la demande du préfet, une personne prioritaire pourrait se voir proposer par un bailleur un logement dans un autre département que celui dans lequel elle réside.

¹ Il s'agit des personnes sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre et dangereux. Il s'agit également des personnes handicapées ou ayant à charge une personne handicapée ou un enfant mineur et résidant dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent (article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation).

Le 5° dispose qu'en cas de refus du bailleur, le préfet pourra saisir un représentant de l'Etat d'un autre département de la région qui procédera à l'attribution d'un logement sur ses propres droits de réservation.

Le 6° donne au préfet la capacité, lorsque la commission de médiation lui a désigné des personnes devant être accueillies dans une structure d'hébergement, de saisir le représentant d'un autre département afin que celui-ci fasse une proposition d'hébergement dans son propre département.

Le 7° précise que l'information écrite relative aux dispositifs et structures d'accompagnement social, que le préfet transmet aux personnes à héberger, concerne le département dans lequel l'hébergement est situé et non le département dans lequel la demande d'hébergement a été faite.

II - La position de votre commission

La gestion interdépartementale du droit au logement opposable en Ile-de-France diminuera le temps d'attente des personnes prioritaires. Elle permettra également de surmonter certains blocages actuels : il sera par exemple possible de proposer à une personne un logement dans un autre département mais sur une ligne de transport la conduisant rapidement à son travail, ce qui n'est pas faisable actuellement.

Ceci étant, dans le cadre d'une gestion interdépartementale, les responsabilités de chacun doivent être clarifiées. Or, à cet égard, la rédaction actuelle du projet de loi n'est pas satisfaisante. Comment s'assurer qu'un préfet acceptera de loger des personnes prioritaires sur ses propres droits de réservation ? De même, le verbe « *saisir* », utilisé dans le projet de loi, n'a pas dans ce contexte, de sens juridique précis. Le préfet « *saisi* » doit-il s'exécuter ? En cas de conflit, qui doit trancher ?

Votre commission souhaite introduire de la transparence et de l'efficacité dans ce nouveau mécanisme. C'est pourquoi elle propose, par voie d'**amendement**, que le préfet de région puisse trancher un éventuel désaccord entre deux préfets de département. La régulation régionale du droit au logement opposable en Ile-de-France permettra ainsi de répondre plus rationnellement et plus rapidement aux besoins des publics prioritaires.

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

Article 25
(art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation)

Définition de l'habitat indigne

Objet : Cet article introduit une définition législative de l'habitat indigne.

I - Le dispositif proposé

Jusqu'à présent, la notion d'habitat indigne n'est pas juridiquement définie. Cette lacune a notamment ralenti la mise en place des observatoires départementaux nominatifs des logements indignes créés par l'article 60 de la loi du 13 juillet 2006.

La définition ici proposée donnera un fondement juridique au travail de ces observatoires. Cependant, ils ne pourront être constitués avant la parution du décret d'application précisant les informations qu'ils doivent recueillir et leurs modalités de fonctionnement.

Sur le fond, les différents acteurs auditionnés par votre rapporteur se déclarent satisfaits par la définition proposée. Celle-ci s'inspire à la fois des dispositions de l'article L. 1331-22 du code la santé publique et de celles de l'article 7 de la loi du 5 mars 2007.

La mention « *impropres par nature à cet usage* » est nécessaire malgré son caractère très général. Elle permet de laisser aux autorités de l'Etat et aux juges le soin d'apprécier la situation du logement au cas par cas. Sont notamment visés les caves, sous-sols, combles et pièces dépourvus d'ouverture sur l'extérieur.

La deuxième partie de la définition couvre les logements qui seraient correctement aménagés mais qui présenteraient un risque pour la santé de leurs occupants.

II - La position de votre commission

La définition envisagée est complète et s'appliquera à l'ensemble des logements qui peuvent être considérés comme indignes.

Votre commission est particulièrement satisfaite de cette disposition qu'elle avait appelée de ses vœux dans son dernier avis budgétaire sur la mission « Ville et logement »¹.

¹ Rapport pour avis n° 95 (2007-2008) de Jean-Marie Vanlerenberghe.

Ceci étant, la lutte contre l'habitat indigne ne pourra trouver sa pleine efficacité que si les observatoires départementaux nominatifs pour le logement sont rapidement créés. Votre commission demande donc au Gouvernement de publier le décret nécessaire au plus vite.

Elle vous demande d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle s'est saisie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 8 octobre 2008, sous la présidence conjointe de MM. Jean-Paul Emorine, président, Nicolas About, président de la commission des affaires sociales et Jean Arthuis, président de la commission des finances, la commission a procédé à l'audition de Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, sur le projet de loi n° 497 (2007-2008) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (urgence déclarée).

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, a observé que l'examen du projet de loi n° 497 (2007-2008) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion s'ouvrait dans un contexte de crise financière. Il a précisé qu'outre la commission des affaires économiques saisie au fond, deux autres commissions, celle des affaires sociales et celle des finances, s'en étaient saisies pour avis.

A titre liminaire, Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a tenu à souligner la gravité et les conséquences de la crise financière et de l'immobilier, non seulement quant à l'accès à la propriété, en raison de la contraction du crédit, mais également quant à la production de logements : celle-ci risque de chuter en deçà de 400 000 logements en 2008 contre 435 000 en 2007. Insistant sur l'importance de la participation du secteur de la construction à la croissance, elle a énuméré les conséquences fiscales et sociales potentielles de cette baisse de production. D'une part, elle a fait valoir qu'un logement non construit signifiait deux demandeurs d'emplois supplémentaires ; d'autre part, elle a précisé qu'une baisse de production de 10 000 logements entraînait une baisse des recettes fiscales de l'ordre de 370 millions d'euros.

Puis elle a présenté les orientations générales du projet de loi qui doit permettre de loger les classes moyennes ainsi que les plus modestes, et réhabiliter le cœur des villes, tout en supprimant les obstacles obérant le dynamisme du secteur de la construction.

Présentant le premier objectif du projet de loi de soutien à l'activité de la construction, Mme Christine Boutin a mis en avant la signature de conventions d'utilité sociale d'ici 2010, afin de mobiliser les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). Elle a ajouté qu'une péréquation était

également prévue entre organismes sociaux. Elle a ensuite évoqué l'assouplissement du recours aux ventes en état de futur achèvement (Vefa).

S'agissant du soutien à l'accession à la propriété, elle a indiqué que le projet de loi prévoyait l'extension du « Pass-foncier », actuellement réservé aux maisons individuelles, au logement collectif. Elle a mentionné le recentrage des dispositifs d'investissement locatif « Robien » et « Borloo » aux zones sur lesquelles il existe une tension du marché locatif.

Afin d'aider les maires à construire et à réhabiliter « l'habitat indigne », elle a insisté sur la nécessité de renforcer le caractère opérationnel des programmes locaux de l'habita, ainsi que sur la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. Elle a ensuite souligné la nécessité d'orienter les ressources du « 1 % logement » vers les priorités de la politique du logement tout en souhaitant une clarification de sa gouvernance.

Evoquant ensuite l'accession populaire à la propriété, **Mme Christine Boutin** a rappelé l'engagement pris par le Président de la République dans son discours de Vandoeuvre-lès-Nancy de décembre 2007, de rendre 70 % des ménages propriétaires de leur logement. Elle a alors expliqué les raisons de l'inclusion dans le décompte des logements sociaux, au titre de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains dite loi SRU, des logements construits dans le cadre du « Pass-foncier » et du prêt social location accession (PSLA).

S'agissant de l'accès au logement des ménages issus des classes moyennes, troisième orientation du projet de loi, elle a indiqué la nécessité d'accroître la mobilité dans le parc HLM.

Puis elle a appelé de ses vœux la mobilisation de tous les acteurs, bailleurs sociaux, Etat et collectivités territoriales, afin de lutter contre « le mal-logement ». A titre d'illustration, elle a relevé que les mesures du projet de loi incitaient les communes à atteindre l'objectif d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants. En outre, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, elle a annoncé la mise en œuvre, en Ile-de-France, d'une gestion interdépartementale du dispositif prévu par loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Ainsi, l'attribution d'un logement à un bénéficiaire de ce droit pourrait être réalisée dans un autre département que celui dans lequel la commission de médiation aurait donné un avis favorable. Elle a, enfin, conclu, en soulignant la possibilité donnée aux bailleurs sociaux de prendre en gestion des logements du parc privé afin de les sous-louer, notamment à des ménages logés dans des centres d'hébergement.

Un large débat s'est ouvert à l'issue de cette présentation.

M. Dominique Braye, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, s'est déclaré, de manière générale, favorable au projet de loi. Il a néanmoins déploré « la mise à l'écart » du Parlement dans les

négociations en cours avec les organisations professionnelles sur la détermination de l'emploi des ressources du « 1 % logement ».

M. Philippe Dallier, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, s'est inquiété de la débudgétisation, dès 2009, des crédits destinés à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et à l'agence nationale de l'habitat (Anah). Il a souhaité que des garanties soient données à la représentation nationale sur les financements destinés à l'Anru au-delà des trois prochaines années, notamment jusqu'au terme du programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui ne s'achèvera, au plus tôt, qu'en 2017. Se réjouissant de l'approche interdépartementale de l'attribution des logements aux bénéficiaires du droit opposable au logement (Dalo) en Ile-de-France, il a regretté que cette vision de l'agglomération ne soit pas étendue au domaine de l'hébergement.

M. Dominique Braye, rapporteur, a précisé que le budget du « 1 % logement » représentait 4 milliards d'euros, se décomposant en 1,6 milliard d'euros de collecte et 2,4 milliards d'euros de retours de prêts et que la participation du « 1 % logement » à l'Anru s'élèverait à 480 millions d'euros. Puis il s'est interrogé sur le devenir de la construction des logements à loyer accessible en direction des salariés, mission fondamentale du « 1 % logement », eu égard à la mobilisation de ce dispositif dans le financement de l'Anru, de l'Anah et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, s'est enquis des moyens mis en œuvre pour la gestion interdépartementale des attributions de logements au titre du droit opposable au logement. Puis elle s'est interrogée sur la pertinence de l'arbitrage réalisé par le projet de loi en faveur de l'accession à la propriété plutôt que du logement locatif social.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, a précisé que le besoin de financement correspondant aux cent communes concernées par le PNRQAD s'élevait à 9 milliards d'euros, selon une estimation de l'Anru. Il s'est inquiété de son montant, eu égard aux participations financières partielles, respectivement du 1 % et des collectivités territoriales, chacune à hauteur de 2,5 milliards d'euros.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Christine Boutin** s'est tout d'abord félicitée de l'appréciation positive portée sur le projet de loi par M. Dominique Braye. Elle a opposé à la réduction du montant des crédits du budget du logement les contraintes budgétaires et la nécessité de recourir comme pour le financement d'autres politiques publiques à des recettes extra-budgétaires, en l'occurrence par la mobilisation du « 1 % logement ». S'agissant du respect des conventions du PNRU, **Mme Christine Boutin** a réaffirmé l'engagement de l'Etat.

Elle a ensuite justifié l'implication de l'Anah et de l'Anru dans la rénovation des quartiers anciens par la création d'une synergie entre les deux entités.

S'agissant du droit opposable au logement, elle s'est déclarée satisfaite du traitement des demandes hors de la région d'Ile-de-France. Elle a évoqué les spécificités de cette dernière, liées à la difficulté de gérer l'afflux de demandes qui, au 31 août 2008, représentent les deux tiers des 40 200 dossiers déposés au titre du droit opposable au logement. Elle a souhaité la mise en œuvre d'une solidarité interdépartementale en ce domaine.

S'agissant de l'hébergement, elle a tenu à rappeler que le nombre de places d'hébergement avait crû de 60 000 en 2000 à 100 000 en 2008 et que des financements de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) restaient disponibles sur les crédits de la loi de finances pour 2008.

***M. Thierry Repentin** a rappelé que le Sénat, lors de l'examen du projet de loi engagement national pour le logement en avril 2006, s'est clairement exprimé contre l'intégration de l'accession sociale à la propriété dans le décompte des 20 % de logements sociaux. L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) constitue un socle républicain qui ne doit pas être remis en cause : sur toutes les parties du territoire national, les personnes disposant de revenus modiques doivent trouver un logement locatif confortable adapté à leurs ressources. Modifier cet article reviendrait à donner raison à tous ceux qui n'ont pas respecté la loi et leur devoir de solidarité nationale et à nier son effet positif sur le développement du parc locatif social. En outre, il existe d'autres possibilités d'encourager l'accession sociale à la propriété : le maire pourrait par exemple prévoir dans le plan local d'urbanisme un quota minimum de logements dédiés à l'accession sociale à la propriété.*

Il a ensuite regretté la ponction opérée par le Gouvernement sur le 1 % logement. Le 1,6 milliard d'euros qui sera prélevé étant déjà entièrement affecté à la politique du logement, l'intégrer au budget de l'Etat alors que les crédits de droit commun baissent, aboutit par conséquent à une diminution globale des fonds publics consacrés au logement. Il faut également relever que, pour leur part, les partenaires sociaux considèrent qu'il n'y a pas eu de dialogue avec le Gouvernement sur la légitimité de ce prélèvement et de son affectation. Ils parlent plutôt de « hold-up ».

Enfin, il a posé les cinq questions suivantes :

- que penser de la proposition du député UMP Etienne Pinte d'accorder un droit de préemption au bénéfice de l'Etat sur les territoires des communes qui font l'objet d'un constat de carence dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi SRU ?

- combien de logements sociaux supplémentaires seront-ils mis en chantier grâce au projet de loi ?

- la ministre peut-elle s'engager à associer le Parlement à la définition des chantiers qui seront financés par le 1,6 milliard d'euros prélevé sur le 1 % logement ? Cette somme représentant deux fois le budget de l'Etat consacré aux aides à la pierre, il serait anormal que le Parlement ne contrôle pas son utilisation ;

- les crédits prévus par le budget triennal présenté récemment permettront-ils de tenir les objectifs fixés par la ministre en matière de construction de logements sociaux ?

- pourquoi le nombre de logements sociaux ne constitue-t-il plus un critère pris en compte dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine ?

M. Daniel Dubois s'est inquiété de l'assèchement possible des prêts consentis par le 1 % logement à la suite de la ponction opérée par le Gouvernement. Si l'on prive le 1 % logement du 1,6 milliard consacré aux prêts sociaux, comment ces derniers seront-ils financés ? Cette interrogation est d'autant plus pressante que les prêts du 1 % logement sont avant tout destinés aux salariés disposant de revenus modiques. La décision du Gouvernement risque donc de pénaliser les classes moyennes. De plus, alors que les partenaires sociaux ont toujours pris des initiatives pour faciliter l'accès des salariés à un logement confortable, par exemple en créant la garantie des risques locatifs, ce projet de loi risque de les dissuader de poursuivre dans cette voie.

Il s'est également montré réservé sur la proposition de modification de l'article 55 de la loi SRU. Pour équilibrer les opérations de construction de logements sociaux, les collectivités territoriales doivent déjà financer environ 20 % du coût total. Elles ne le font que parce que l'article 55 les y contraint indirectement. Si cet article est modifié, le rythme de construction diminuera nettement dans les prochaines années.

M. Daniel Raoul a regretté que les négociations entre le 1 % logement et l'Etat ne soient pas bouclées. Comment le Parlement peut-il se prononcer sur un texte que le Gouvernement est, par ailleurs, en train de négocier avec les partenaires sociaux ? S'agissant de l'article 2, sur quels critères le Gouvernement se fondera-t-il pour considérer que les bailleurs sociaux n'optimisent pas leur trésorerie et n'investissent pas suffisamment ? Par ailleurs, ne vaut-il pas mieux parler d'« optimisation » plutôt que de « densification » du schéma de cohérence territoriale ?

En définitive, a-t-il jugé, la présentation faite de ce texte ne parvient pas à cacher la diminution globale des fonds publics qui seront consacrés à la politique du logement l'année prochaine : après le prélèvement sur les sociétés anonymes de crédit immobilier (Saci), le Gouvernement ponctionne cette fois-ci le 1 % logement.

Enfin, la modification de l'article 55 est regrettable, puisque cette disposition a, jusqu'à présent, largement dynamisé la construction de logements sociaux, même si certaines communes, notamment dans les Hauts-

de-Seine, se sont soustraites à leurs obligations, parfois avec la complicité du Gouvernement actuel.

Mme Gélita Hoarau a demandé si des dispositions spécifiques relatives à l'outre-mer, notamment en ce qui concerne le dispositif de la maison à 15 euros par jour et l'évolution de l'article 55, sont envisagées par le Gouvernement.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a apporté les éléments de réponse suivants :

- il n'y a aucune raison de considérer que le logement social est uniquement constitué du parc locatif. L'accession sociale à la propriété vise les mêmes publics que les logements HLM, c'est-à-dire des personnes gagnant entre 1 500 et 2 000 euros nets par mois. De plus, les aides publiques à l'accession populaire à la propriété sont les mêmes que celles destinées à la construction de logements locatifs. Enfin, la vente de HLM aux locataires qui les occupent est déjà comptabilisée dans les 20 % de logements sociaux, pendant une durée de cinq ans. Dès lors, au nom de quoi faudrait-il exclure du calcul des 20 % l'habitat social acquis grâce aux dispositifs d'accession populaire à la propriété ? Encourager les personnes disposant de faibles revenus à devenir propriétaires est une question de choix politique ;

- la question du droit de préemption en cas de violation de l'article 55 est intéressante et doit être étudiée ;

- en termes de construction, l'objectif est de parvenir à 120 000 nouveaux logements sociaux par an dès 2009. L'expérience des années précédentes en montre la possibilité : alors que l'on construisait en moyenne, au début des années 2000, 40 000 logements sociaux par an, 108 000 nouveaux logements ont vu le jour en 2007. L'année prochaine, 30 000 logements sociaux seront construits grâce aux aides apportées par l'Etat, 30 000 seront subventionnés par le 1 % logement et 60 000 feront l'objet d'une convention ;

- en ce qui concerne la poursuite des négociations sur le 1 %, il est paradoxal que certains parlementaires s'inquiètent de devoir examiner un texte dont le dispositif n'est pas complètement verrouillé. N'est-il pas de la mission du Parlement d'amender les textes proposés par le Gouvernement avant de les voter ?

- le ponctionnement du 1 % logement ne pénalise pas les classes moyennes : les fonds qui finançaient auparavant les prêts aux salariés seront affectés à la rénovation des quartiers dans lesquels ces mêmes salariés habitent ;

- depuis 2007, le Gouvernement a largement encouragé l'application de l'article 55 de la loi SRU. Il a été le premier à rendre publique la liste des communes qui ne remplissaient pas leurs obligations et le bilan de la loi est très positif : trois cent trente des sept cents communes, qui ne respectaient pas encore, en 2005, le taux de logements sociaux, ont dépassé leur objectif

triennal ; 90 000 nouveaux logements sociaux ont été construits entre 2005 et 2007 sur le territoire des communes déficitaires ;

- la dotation de solidarité urbaine (DSU) ne baissera pas en 2009 et elle bénéficiera aux villes qui en ont le plus besoin ; le ministère de l'intérieur est en charge de ce dossier. Par ailleurs, l'objectif de la dotation de développement urbain (DDU) est de développer le logement en ville et les négociations sont actuellement en cours entre le ministère et les élus locaux ;

- 60 % de la population française répondent aux conditions de ressources pour obtenir un logement social, mais seulement un tiers occupe effectivement ce type de logement, tandis que les deux autres tiers sont logés dans le parc privé ;

- la déclaration d'urgence sur ce projet de loi s'impose compte tenu de la grave crise de logement que connaît la France ;

- d'un point de vue sémantique, le terme d'« optimisation foncière » est préférable à celui de « densification » ;

- les moyens de paiement dans le secteur du logement resteront constants en 2009 ;

- s'agissant de la mobilisation de moyens financiers abondants, il ne faut pas stigmatiser les organismes HLM mais il convient de rappeler à certains d'entre eux, très minoritaires, qu'ils ne doivent pas privilégier leur trésorerie au détriment du financement de projets de construction ;

- ce projet de loi ne contient pas de dispositions relatives à l'outre-mer et il revient à M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, de présenter les mesures liées au logement inscrites dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

*Puis **M. Jean-Pierre Fourcade** a souhaité connaître le montant des engagements pris au nom de l'Anru-I et de l'Anru-II. Il s'est demandé si des mesures transitoires seraient instaurées pour accompagner les conséquences de la baisse du plafond de ressources exigé pour l'accès au logement locatif social. Il a enfin appelé de ses vœux le prolongement de la période actuelle de cinq ans pendant laquelle un office HLM est chargé de transformer en logements sociaux un immeuble particulier acheté par une commune. A ce titre, il a souhaité une réduction du délai de traitement des demandes par les services administratifs, ce qui permettrait d'avancer d'un an environ l'emménagement des familles concernées.*

***Mme Odette Terrade**, après avoir regretté que les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen (CRC) n'aient pas été invités à discuter de ce texte au ministère du logement, a indiqué que son groupe partageait les inquiétudes des nombreuses associations oeuvrant dans le secteur du logement qu'il a auditionnées. En particulier, l'article 55 du projet de loi ne rencontre pas un écho favorable et risque de donner un signal négatif en validant implicitement le positionnement hostile de certains élus à*

l'égard de la loi SRU. Après s'être interrogée sur l'avenir du 1 % logement, elle a fait part de son scepticisme sur les mesures proposées pour améliorer la mobilité dans le parc HLM. Les 9 000 ménages qui habitent des logements sociaux et dont la rémunération dépasse deux fois le plafond de ressources devront quitter leurs logements dans les trois années à venir, mais cette mesure ne saurait en aucun cas apporter une réponse crédible et durable aux problèmes de logement en France, qui concernent quatre millions de foyers. Elle a enfin souhaité obtenir des éclaircissements sur l'annonce récente du Président de la République concernant le rachat par l'Etat de trente mille logements qui ne trouvent pas acquéreur.

***M. Louis Nègre**, après avoir accordé au projet de loi un satisfecit global, a exhorté la ministre à allonger la période de cinq ans pendant laquelle les logements en accession sociale à la propriété sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU, compte tenu de la difficulté de certains départements à acheter des terrains.*

***M. Guy Fischer** a mis l'accent sur les conséquences dramatiques provoquées par la crise financière mondiale dans le secteur du logement. Considérant que le ministère ne prenait pas conscience de l'ampleur des bouleversements financiers actuels, il a rappelé que les acteurs bancaires et institutionnels français étaient d'ores et déjà frappés de plein fouet par ces événements. Il s'est ensuite interrogé sur l'avenir des 130 000 familles à revenus modiques, résidant dans des logements HLM et qui sont appelées à quitter dans les années à venir leurs habitations. A cet égard, il a estimé que ces foyers, qui comprennent essentiellement des personnes retraitées et des actifs à faible pouvoir d'achat, contribuaient de manière décisive à l'équilibre social dans les communes.*

***Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville**, a tenu à apporter les éléments de réponse suivants :*

- les engagements relatifs à l'Anru-I s'élèvent à 12 milliards d'euros, mais sont nuls pour l'Anru-II. Sur ces 12 milliards, 3 sont déjà effectivement engagés tandis qu'un milliard d'euros a été décaissé. A cet égard, le nouveau directeur de l'agence a reçu comme consigne de répondre rapidement aux demandes de financement ;

- en vertu d'un décret qui rentrera en application en janvier 2009, les locataires d'un logement HLM aux revenus importants paieront certes un loyer et un surloyer, mais leur taux d'effort ne pourra excéder 25 % de leur revenu, ce qui apparaît raisonnable ;

- les conventions d'utilité sociale conclues entre l'Etat et chaque organisme de logement permettront de tenir compte des spécificités de chaque territoire ;

- la ministre et les services du ministère du logement sont à la disposition et à l'écoute de tous les groupes politiques, y compris des sénateurs du groupe CRC ;

- certes, les logements qui seront libérés par les familles dont les revenus mensuels dépassent 9 000 euros ne permettront pas de répondre aux défis majeurs du logement en France, mais il s'agit d'une question d'éthique ;

- à ce qu'annonçait une dépêche de l'AFP, l'Etat n'acquiert pas trente mille logements. Mais d'une part, le nombre d'accessions populaires à la propriété, au travers du Pass-foncier, passera de 20 000 à 30 000, et, d'autre part, l'Etat augmente de 20 000 à 30 000 les conventionnements avec des organismes HLM qui se portent acquéreurs de programmes immobiliers privés à travers le mécanisme de la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) ;

- la durée de conventionnement de cinq ans relative à l'article 55 de la loi SRU ne saurait être allongée car il ne faut pas encourager uniquement l'accession à la propriété ;

- le besoin de financement du PNRQAD, estimé à 4 milliards d'euros, sera couvert par les contributions des bailleurs sociaux et des propriétaires privés ainsi que par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **jeudi 9 octobre 2008**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de Mme Brigitte Bout sur le projet de loi n° 497 (2007-2008) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion** (urgence déclarée).

Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis, a souligné que le projet de loi poursuit l'effort entrepris depuis une dizaine d'années par les gouvernements successifs pour répondre à la demande de logement, tout en tenant compte du contexte budgétaire actuel. Il propose de s'attaquer à certains blocages qui persistent depuis trop longtemps dans les conditions d'occupation du logement social.

Trois grands sujets sont évoqués par les articles qui relèvent pleinement du domaine de compétences de la commission des affaires sociales : la mobilité dans le parc locatif social, la promotion de l'accession sociale à la propriété et la mise en place d'un plan de rénovation des anciens quartiers dégradés.

L'introduction d'une certaine mobilité dans les habitations à loyer modéré (HLM) est le premier objectif social du texte. Si plus de 1,2 million de personnes sont aujourd'hui en attente d'un logement social, c'est en partie parce qu'une fois le logement attribué, les ménages ont tendance à y rester, quelle que soit l'évolution de la famille ou de ses ressources. Il en résulte des situations anormales, voire injustes : un couple ou une personne seule peut continuer d'habiter un logement de cinq pièces après le départ du dernier enfant, alors qu'aucun grand logement social n'est disponible et que des familles de la commune attendent. De même, des personnes peuvent avoir eu accès à un logement social à une époque où elles gagnaient modestement leur vie et continuer d'y demeurer vingt ans plus tard alors que leurs revenus ont doublé ou triplé.

C'est à ce genre de situations que le projet de loi entend mettre fin. Grâce à une aide du bailleur et à la condition que des offres de relogement soient proposées, les ménages qui habitent dans des logements sociaux sous-occupés devront désormais les quitter. Il en sera de même pour les logements accessibles aux personnes handicapées dès lors qu'ils ne seront plus occupés par une personne handicapée. Enfin, les locataires dont les ressources dépassent de deux fois le plafond de ressources, soit 9 000 euros nets par mois pour un couple avec deux enfants, devront aussi quitter leur logement dans les trois ans.

Le projet de loi prévoit par ailleurs de baisser l'ensemble des plafonds de ressources de 10,3 % pour recentrer l'offre sur les bénéficiaires plus légitimes. Pour autant, le texte ne menace pas la mixité sociale : après son entrée en vigueur, 60 % des ménages français resteront éligibles à un logement social ; les classes moyennes y auront donc toujours accès.

Tout en soulignant qu'elle est très favorable à ces mesures, **Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis**, a précisé qu'elle proposera cependant deux amendements :

- le premier prévoit que l'obligation de quitter les lieux en cas de sous-occupation ne s'appliquera pas dans les zones où le marché locatif n'est pas tendu ;

- le second précise qu'en cas de décès de la personne handicapée pour laquelle le logement social était aménagé, la famille disposera de trois ans avant d'être contrainte de partir.

La promotion de l'accession sociale à la propriété constitue le deuxième point essentiel du projet de loi.

La loi « solidarité et renouvellement urbains », votée en 2000, prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants - soit près de 1 400 communes - doivent avoir sur leur territoire au moins 20 % de logements sociaux.

Depuis 2000, la définition du « logement social » a évolué. Y ont été inclus en 2005, lors de l'examen de la loi « Handicap », les lits des foyers réservés aux personnes handicapées mentales. La même année, les logements loués ou vendus aux harkis ont été considérés comme des logements « sociaux ». Enfin en 2006, les logements HLM vendus à leurs locataires ont aussi été intégrés dans le décompte des 20 % pour une durée de cinq ans à partir de leur vente.

Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis, a considéré que ces choix étaient légitimes, comme l'est la proposition du texte de qualifier de « sociaux » les logements acquis grâce à un dispositif d'accession sociale.

De fait, les logements de l'accession populaire à la propriété visent les mêmes personnes et font l'objet du même niveau d'aide de la collectivité que les logements HLM. Pourquoi considérer que des personnes ayant le même revenu, exerçant souvent le même métier, sont « riches » quand elles sont propriétaires et « pauvres » quand elles sont locataires ? Ce préjugé malheureux est d'ailleurs nuisible aux ménages les plus modestes qui ont le plus besoin d'épargner et de se constituer un capital pour faire face aux accidents de la vie et pour aider leurs enfants à vivre plus confortablement.

Enfin, le projet de loi crée un programme de requalification des quartiers anciens dégradés, le PNRQA, qui répond à une attente maintes fois formulée par le Sénat. Dans le cadre du plan national de rénovation urbaine, une vingtaine de quartiers centraux dégradés ont déjà été restaurés. Entre 2009 et 2016, cent à cent cinquante nouveaux quartiers, répartis sur une centaine de communes, bénéficieront de cet outil spécifique dans lequel interviendront l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru), l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) ainsi que le fonds d'investissement pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Ces quartiers feront l'objet d'une réhabilitation du parc privé et d'une redynamisation économique par l'implantation de commerces.

Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis, a toutefois estimé que ce plan pose plusieurs problèmes. Le premier est le maintien de la population résidant dans ces quartiers après leur réhabilitation : comment s'assurer que celle-ci n'aboutisse pas à l'éviction des plus pauvres, comme cela s'est déjà produit dans plusieurs villes ? Elle a donc proposé un amendement visant à garantir le maintien des populations résidentes dans les quartiers rénovés.

Le deuxième problème est celui du financement du plan, dont les besoins ont été chiffrés à 9 milliards d'euros. Aux 2,5 milliards qui seront prélevés par l'Etat sur le « 1 % logement » doivent s'ajouter 2,5 milliards financés par les collectivités. Les 4 milliards restants, sont censés provenir de prêts de la Caisse des dépôts et consignations et il conviendra d'obtenir des précisions supplémentaires, au cours des débats, sur ce point.

Enfin, l'examen de ce texte fournit l'occasion d'aborder la question sensible de la régulation de l'hébergement d'urgence. Actuellement, on constate que les places d'hébergement d'urgence se transforment en places de stabilisation ayant vocation à accueillir les personnes pour une longue durée, et ne permettent plus toujours de recueillir les personnes en détresse qui subissent des accidents de la vie.

Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis, a considéré que cette situation est potentiellement dramatique et qu'elle appelle une réflexion sur la spécificité de l'hébergement d'urgence à traduire dans une prochaine proposition de loi. En attendant, elle a proposé un amendement visant à réguler les places d'hébergement d'urgence existantes afin d'organiser l'information sur l'ensemble des places disponibles gérées par les associations.

Mme Catherine Proccacia s'est déclarée très favorable aux mesures réglementant la sous-occupation des logements sociaux. Elle a elle-même déposé plusieurs amendements en ce sens depuis 2004, la sous-occupation étant un véritable problème en Ile-de-France. Elle s'est interrogée sur la possibilité de reloger dans le même quartier des personnes ayant à quitter un appartement devenu trop grand : le texte ne pose aucune obligation en ce sens et ne fixe que des conditions relatives au loyer du nouveau logement. Elle a estimé trop long le délai de trois ans avant de devoir quitter un appartement sous-occupé eu égard aux besoins de logement des familles dans certaines zones.

Mme Annie David a rappelé l'opposition de son groupe au projet de loi, qui n'aborde pas la question de fond en matière de logement social : celle de la construction de logements pour tous. De plus, intégrer l'accession à la propriété dans le compte des 20 % de logements sociaux que doivent compter les communes, comme le prévoit l'article 17 du projet de loi, est une mesure de nature à limiter encore plus la rotation de ces logements.

M. Nicolas About, président, a précisé que l'accession à la propriété serait comptabilisée dans les 20 % de logements sociaux que pendant cinq ans à compter de leur financement.

Mme Annie David a néanmoins estimé qu'il s'agit là d'un changement de philosophie du logement social. La priorité devrait être de construire des logements vraiment sociaux, accessibles aux personnes les plus modestes. Intégrer l'accession à la propriété permettra de surcroît aux communes qui ne respectent pas leurs obligations d'améliorer leur taux, sans vraiment permettre l'accueil des ménages les plus modestes sur leur territoire : c'est par exemple le cas d'une commune de son département, Meylan, dont le taux de logement social avoisine les 6 %.

M. Jean-Pierre Godefroy a indiqué que son groupe n'éprouve guère plus d'enthousiasme sur le texte que le groupe communiste républicain et citoyen. Son expérience de maire et de président d'un office public d'HLM le conduit à penser que l'application des mesures contenues dans le projet de loi sera particulièrement douloureuse. Il s'agit en effet de faire quitter à des personnes déjà âgées un lieu peuplé des souvenirs de toute une vie et de les faire emménager dans un appartement plus petit qui les forcera peut-être à se séparer des meubles qui les entourent. La plupart du temps, le départ de l'appartement signifie aussi le départ du quartier auquel on est attaché, où l'on a ses habitudes et ses amis. Qui plus est, cette mesure ne portera que sur un nombre infime de logements. Il faudrait au moins que cette disposition soit modulée en fonction du nombre de logements sociaux dans la commune. Cherbourg, qui compte 60 % de logements sociaux, se trouvera dans l'obligation de reloger les personnes vivant dans un appartement trop grand au sein d'un parc privé onéreux sur lequel la demande est déjà vive. Faire partir les personnes âgées est également contraire à la mixité sociale nécessaire des immeubles HLM.

Concernant le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, il a jugé le principe intéressant mais il serait nécessaire, selon lui, de prévoir le conventionnement des logements et le financement du programme par l'intermédiaire du livret A.

Enfin, il a marqué son souci partagé avec le rapporteur sur la question de l'hébergement d'urgence. Il est essentiel de prévoir des hébergements spécifiques, notamment pour les femmes victimes de violences conjugales ou enceintes et sans abri.

Mme Isabelle Debré a souhaité savoir quelles seront les mesures prises pour trouver une solution au problème des logements privés vacants trop nombreux en Ile-de-France. Il a été envisagé, à un moment donné, une assurance obligatoire pour les loyers impayés : cette idée a-t-elle trouvé une traduction dans le texte ? Par ailleurs, les logements vendus aux harkis ont-ils vocation à rester pour toujours au sein des 20 % ?

Mme Annie David a estimé que, dans ce cas de figure, les logements vendus ne devraient plus rester au sein des 20 %, au-delà de cinq ans, par analogie avec les autres catégories de logements sociaux vendus à leur occupant.

M. Nicolas About, président, a considéré que le logement devrait être attaché au statut de la personne et sortir du champ des 20 % dès lors qu'il est hérité ou revendu.

Mme Isabelle Debré a insisté sur l'importance de l'hébergement d'urgence qui doit nécessairement comporter un accompagnement social pour apporter une vraie solution aux problèmes des personnes qui y ont recours.

M. Nicolas About, président, a estimé que l'ensemble des sujets traités par le projet de loi sont particulièrement difficiles, plus encore d'ailleurs à l'approche de l'hiver et au milieu d'une crise financière. Il est nécessaire de permettre l'accès effectif des plus démunis au logement social, ce que facilite le projet de loi en s'attaquant à la question de la sous-occupation. L'accession à la propriété est, à son sens, une manière de répondre au souci exprimé par Jean-Pierre Godefroy de ne pas faire quitter à des personnes déjà âgées le lieu de toute une vie. La location ne saurait être une fin en soi et il n'y a aucune honte à permettre aux ménages les plus modestes de se constituer un petit capital dès lors que les logements vendus ne sont pas comptabilisés durablement comme les logements sociaux. Puis qu'il existe un mécanisme d'entrée dans le logement social, la possibilité pour les familles d'en sortir doit également être prévue, notamment par l'achat. Par ailleurs, un problème spécifique doit être résolu : celui des familles occupant un logement adapté à l'accueil des personnes handicapées lorsque celle-ci vient à décéder. Il paraît peu humain d'ajouter la violence d'un déménagement rapide imposé à la perte d'un être cher.

M. Jean-Pierre Godefroy est convenu du fait qu'il existe certains cas où la sous-occupation ne peut se justifier. Néanmoins, la loi ne peut s'appliquer qu'aux situations existantes et les baux signés par les locataires actuels de logements sociaux ne comprennent pas d'obligation de les quitter. Enfin, certaines personnes, quand bien même désireuses d'acheter leur logement, se trouveront dans l'incapacité de le faire en raison des contraintes de prêt liées à l'âge ou à l'état de santé du candidat emprunteur.

Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis, a précisé que le projet de loi ne prévoit pas l'obligation de reloger les personnes devant quitter un logement sous-occupé au sein du même quartier, en raison de l'impossibilité de répondre à cette demande là où le marché du logement souffre de tensions. Elle a également indiqué que l'abaissement des plafonds de revenus pour l'éligibilité au logement social proposé par le texte aboutirait à ce que ce ne soit plus 70 % mais 60 % de la population française qui puissent prétendre à y avoir accès. Seront obligées de payer le surloyer le plus élevé les personnes ayant les plus hauts revenus : en l'occurrence, la mesure s'appliquera aux ménages de quatre personnes ayant un revenu de 9 000 euros nets par mois. On estime que 9 000 à 10 000 ménages sont concernés.

A Mme Annie David qui s'inquiétait de la réduction du nombre de bénéficiaires potentiels de logements sociaux, M. Nicolas About, président, a répondu que l'abaissement des plafonds aura, au contraire, pour intérêt de recentrer l'offre sur les ménages qui en ont le plus besoin, compte tenu de leurs ressources.

Mme Anne-Marie Payet ayant souhaité savoir si le texte contient des dispositions relatives à l'outre-mer, **Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis**, a répondu que le projet de loi sur l'outre-mer, présenté par Yves Jégo, traitera de la question du logement dans les collectivités ultramarines. Elle a ensuite souligné qu'il n'existe aucune obligation d'assurance pour les loyers impayés mais que, moyennant une cotisation de 2 % à 3 % du loyer, la garantie des risques locatifs (CRL) est à la disposition des bailleurs. Imposer l'obligation de louer un bien serait contraire au respect du droit de propriété garanti par la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Enfin, elle s'est dite convaincue du fait que l'accession sociale à la propriété est un moyen de responsabiliser les bénéficiaires.

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

Après que **M. Jean-Pierre Godefroy** et **Mme Annie David** ont indiqué, au nom de leurs groupes respectifs, qu'ils s'abstiendront sur le vote des amendements, la commission a adopté, à l'article premier (conventions d'utilité sociale), un amendement, commun avec la commission des affaires économiques, tendant à garantir que les collectivités territoriales intéressées seront associées à l'élaboration des conventions.

A l'article 2 (prélèvement sur les excédents de trésorerie des bailleurs sociaux), elle a adopté un amendement prévoyant que cet article s'appliquera après la présentation des comptes de l'exercice 2009 des bailleurs sociaux.

A l'article 7 (création d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés), elle a adopté un amendement prévoyant le conventionnement des logements requalifiés avec l'aide de l'Anah.

A l'article 8 (participation de l'Etat au financement du PNRQA), elle a adopté un amendement ouvrant la possibilité pour l'Anah de constituer, pour la réalisation de ses opérations, des fonds locaux de l'habitat privé.

A l'article 18 (réforme du cautionnement), **Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis**, a présenté un amendement autorisant les bailleurs sociaux à demander un cautionnement apporté par un organisme public et permettant aux étudiants non boursiers d'être cautionnés par une personne physique.

A **Mme Catherine Procaccia** qui s'inquiétait de la possibilité pour un bailleur de cumuler cautionnement et garantie des risques locatifs, **M. Nicolas About, président**, a répondu que l'amendement a précisément pour objet d'interdire ce cumul. **Mme Isabelle Debré** a néanmoins fait observer que la garantie des risques locatifs entraîne un prélèvement de 2 % à 3 % sur le loyer perçu.

A l'article 19 (modification du régime des délais d'expulsion), la commission a adopté un amendement raccourcissant le délai minimum que le juge peut accorder avant l'expulsion et invitant le juge à ne pas considérer que la possibilité d'hébergement constitue un motif pour refuser d'octroyer des délais.

A l'article 20 (mobilité dans le parc de logements HLM), Mme Brigitte Bout, rapporteur pour avis, a présenté un amendement visant à laisser au bailleur social l'opportunité de demander à son locataire, en fonction de la situation locale du logement, de quitter les lieux en cas de sous-occupation. A Mme Catherine Procaccia qui s'interrogeait sur les critères permettant de définir les zones où le marché locatif est tendu et jugeait nécessaire de les réévaluer régulièrement, M. Nicolas About, président, a indiqué qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de les définir et que leur évaluation périodique pourrait être confiée au préfet. M. Jean-Pierre Godefroy a suggéré que cette évaluation se fasse à partir des données des plans locaux d'habitation.

La commission a adopté cet amendement ainsi qu'un autre amendement tendant à assouplir l'obligation faite aux familles de quitter un logement social accessible à une personne handicapée lorsque celle-ci décède.

Après l'article 23, elle a adopté deux amendements portant article additionnel. Le premier donne au préfet le moyen d'organiser la régulation de l'hébergement d'urgence dans son département en obligeant les structures d'hébergement à déclarer en temps réel leurs places vacantes. Le second permet une régulation régionale de l'hébergement d'urgence en Ile-de-France.

A l'article 24 (gestion interdépartementale du droit au logement opposable), elle a adopté deux amendements donnant au préfet de région de l'Ile-de-France un pouvoir d'arbitrage en cas de conflit entre deux préfets de département.

La commission a enfin adopté le texte ainsi amendé.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Compléter le 1^o du II de cet article par un alinéa ainsi rédigé:

« Les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat et les départements sont associés, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, à l'élaboration des dispositions des conventions d'utilité sociale relatives aux immeubles situés sur leur territoire. Ils peuvent être signataires des conventions d'utilité sociale conclues par les organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire. »

Article 2

Dans le deuxième alinéa du texte prévu par l'amendement n° 10 pour l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation après les mots :

est calculé,

insérer les mots :

après la présentation des comptes de l'exercice 2009,

Article 7

Dans l'amendement n° 47 après les mots :

logement de transition.

ajouter une phrase ainsi rédigée :

Les logements bénéficiant d'une aide dans le cadre du programme national font l'objet d'une convention avec l'agence nationale d'amélioration de l'habitat.

Article 8

Rédiger ainsi le IV de cet article :

IV. - Après l'article L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation, sont insérés deux articles L. 321-1-2 et L. 321-1-3 ainsi rédigés :

« *Art. L. 321-1-2.* - L'Agence nationale de l'habitat contribue à la mise en œuvre des actions relatives à la réhabilitation du parc privé et à la lutte contre l'habitat indigne du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés mentionné à l'article 7 de la loi n° du de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

« *Art. L. 321-1-3.* - L'Agence nationale de l'habitat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et, le cas échéant, tout autre organisme public ou privé peuvent créer, par convention, des fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé regroupant leurs financements pour conduire des opérations de réhabilitation de l'habitat privé.

« Cette convention désigne la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat, responsable comptable et financier du fonds, chargé d'assurer l'instruction et le traitement des demandes et de prendre les décisions d'attribution des aides.

« Elle peut déléguer, en contrepartie d'une rémunération, l'instruction et le traitement des demandes d'aides à un organisme public ou privé.

« Elle mentionne, le cas échéant, les règles particulières d'octroi des aides de l'Agence nationale de l'habitat.

« Les modalités de création, de gestion, d'utilisation de ces fonds, de contrôle exercé par l'Etat sur la gestion de ces fonds et les conditions dans lesquelles peuvent être adoptées des règles particulières d'octroi des aides de l'Agence nationale de l'habitat sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Article 18

Rédiger ainsi cet article :

Avant le premier alinéa de l'article 22-1 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, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le cautionnement ne peut pas être demandé par un bailleur qui a souscrit une assurance garantissant les obligations locatives du locataire.

« Si le bailleur est une personne morale autre qu'une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, le cautionnement ne peut être demandé que :

« - s'il est apporté par un des organismes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ;

« - ou si le logement est loué à un étudiant ne bénéficiant pas d'une bourse de l'enseignement supérieur. »

Article 19

Rédiger ainsi cet article :

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « excédant une année » sont supprimés.

II. - Dans la première phrase de l'article L. 613-2 du même code, les mots : « trois mois » sont remplacés par les mots : « un mois » et les mots : « trois ans » sont remplacés par les mots : « un an ».

Article 20

Rédiger ainsi le quatrième alinéa du texte proposé par le 1° de l'amendement n° 91 pour insérer un article L. 442-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation :

« Dans les logements situés sur les territoires définis au 7° de l'article 10 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, le locataire ayant refusé trois offres de relogement, faites par le bailleur en application du premier alinéa du présent article et respectant les conditions prévues à l'article 13 *bis* de la même loi, ne bénéficie plus du droit au maintien dans les lieux à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la troisième offre de relogement.

Article 20

Compléter le dernier alinéa du texte de cet article proposé par l'amendement n° 91 pour insérer un article L. 442-3-2 dans le code de la construction et de l'habitation par une phrase ainsi rédigée :

« Le délai est porté à trois ans lorsque la suppression du droit au maintien dans les lieux résulte du décès de la personne handicapée. »

Article additionnel après l'article 23

Après l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« *Art. L. 345-2.* - Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état.

« Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

« Les établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-2 informent en temps réel de leurs places vacantes le représentant de l'Etat qui répartit en conséquence les personnes recueillies.

« A la demande du représentant de l'Etat, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés ci-dessus, sous réserve de son accord. »

Article additionnel après l'article 23

Après l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le code de l'action sociale et des familles après l'article L. 345-2, il est inséré un article L. 345-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 345-2-1.* - En Île-de-France, un dispositif unique de veille sociale peut être mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat au niveau régional. »

Article 24

Remplacer la phrase du texte proposé par le 3° de cet article pour le huitième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation par deux phrases ainsi rédigées :

« En Île-de-France, il peut également demander au représentant de l'Etat dans un autre département de la région de faire une telle proposition. Si la demande n'aboutit pas, la proposition est faite par le représentant de l'Etat au niveau régional ;

Article 24

Rédiger ainsi le 5° de cet article :

5° Le dixième alinéa du II est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation.

« En Île-de-France, il peut également demander au représentant de l'Etat dans un autre département de la région de procéder à l'attribution d'un tel logement sur ses droits de réservation. Si la demande n'aboutit pas, l'attribution est faite par le représentant de l'Etat au niveau régional. Elle est imputée sur les droits de réservation du représentant de l'Etat dans le département où le logement est situé ; »

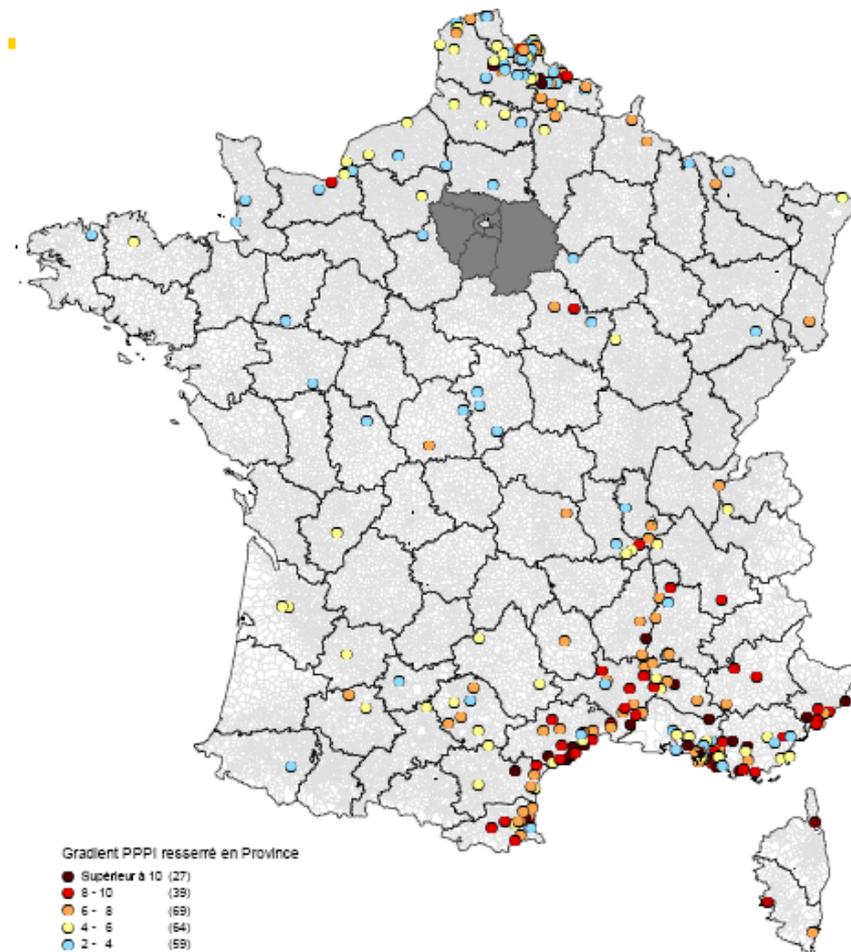
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Philippe Pelletier**, président, et **Mme Sabine Baietto-Beysson**, directrice générale, de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)
- **M. Bernard Lacharme**, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
- **M. Nicolas Portier**, secrétaire général, et **Mme Claire Delpech**, chargée de mission, à l'Assemblée des communautés de France (ADCF)
- **MM. Pierre Jarlier**, vice-président, et **Alexandre Touzet**, chargé des relations avec le Parlement, à l'Association des maires de France (AMF)
- **MM. Jean-Luc Berho**, vice-président, **Bernard Loth**, administrateur, **Jean-Frédéric Dreyfus**, administrateur, et **Gérard Laugier**, administrateur, de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL)
- **MM. Alain Laurier**, président directeur général, et **Yann Florennes**, directeur des relations institutionnelles, Société pierre-épargne-retraite-logement (Perl)
- **M. Philippe Petit**, directeur adjoint de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Paris
- **M. Xavier Emmanuelli**, fondateur, et **Mme Stefania Parigi**, directrice du Samu social de Paris
- **M. Bernard Sellier**, sénateur honoraire
- **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles, de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- **MM. Didier Bellier-Gagnière** et **Julien Le Gars**, conseillers techniques au cabinet du ministre de la ville et du logement
- **M. Francis Calcoen**, président de l'Uriopss Nord-Pas-de-Calais
- **MM. Jean-Luc Berho**, président, **Bernard Loth** et **Gérard Laugier**, membres de l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

ANNEXE

COMMUNES POTENTIELLEMENT CONCERNÉES PAR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Les résultats en Province : carte de synthèse générale 258 communes identifiées (*)



(*) ayant au moins une SC concernée

Sources : MEDAD FILOCOM 2007 d'après DGI

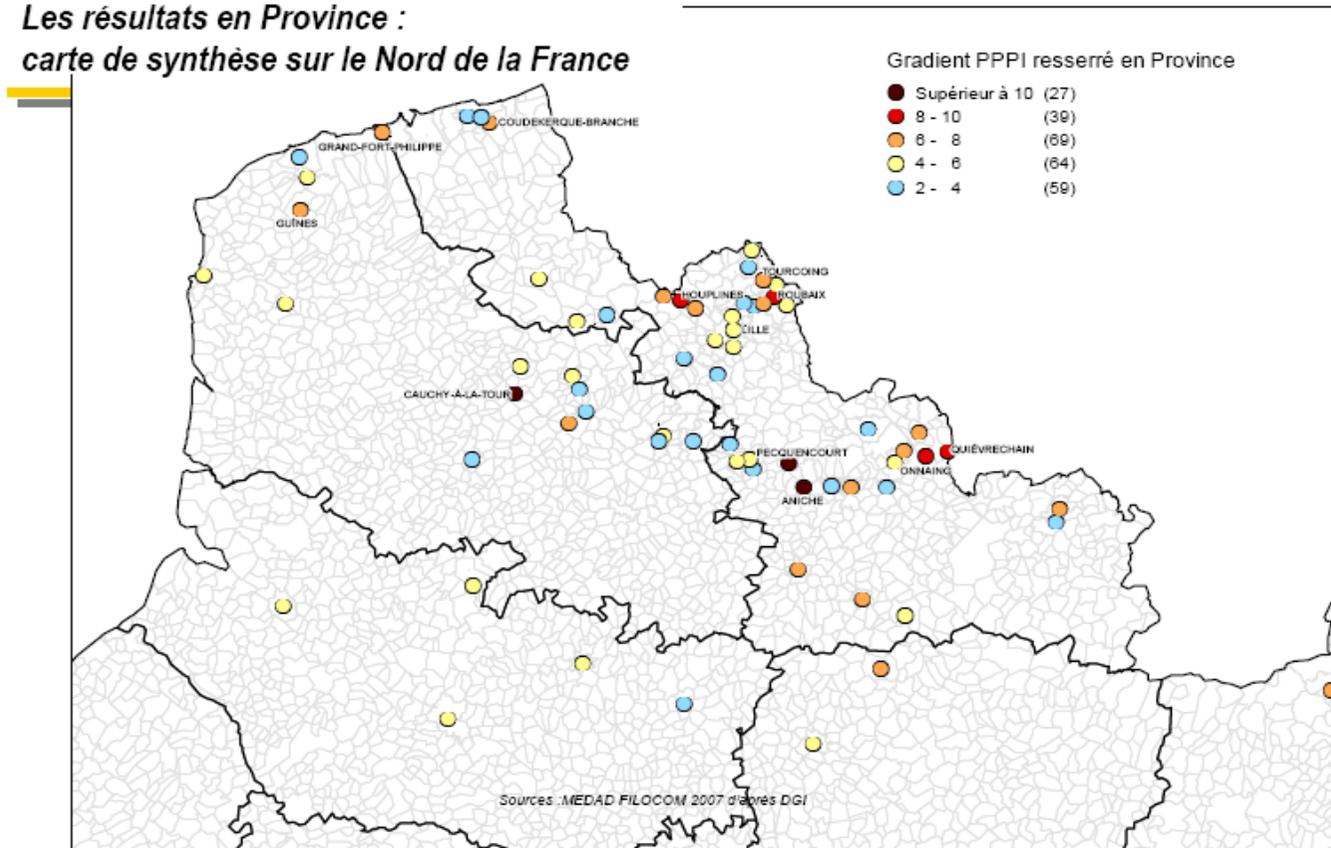
Agrégat communal =
moyenne des notes du gradient des
sections cadastrales par commune du
champ d'étude

SC : section cadastrale

Gradient PPPI : indicateur du parc privé potentiellement indigne sur une échelle de 1 à 12

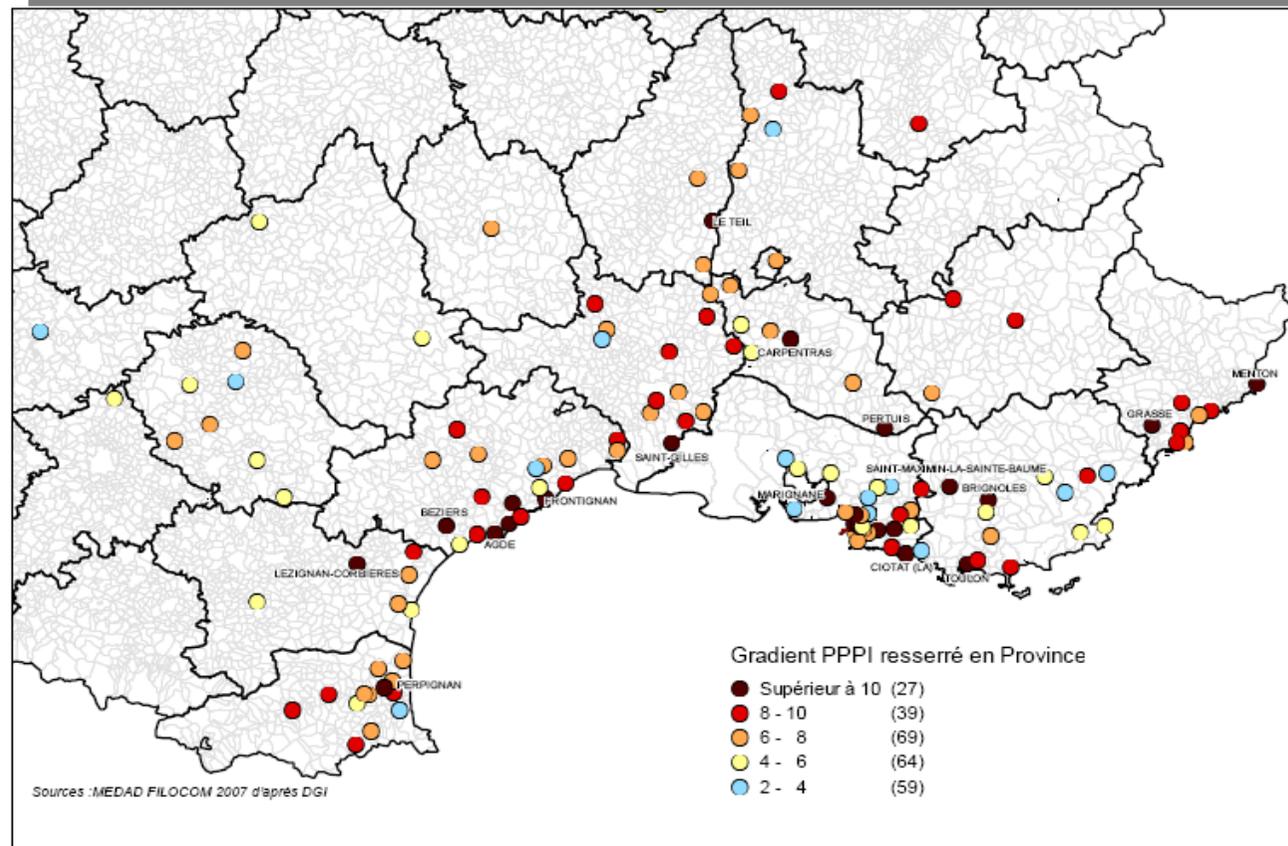
Source Agence nationale de l'habitat « Premiers éléments sur un gradient des zones d'habitat dégradées et pauvres »

**Les résultats en Province :
carte de synthèse sur le Nord de la France**



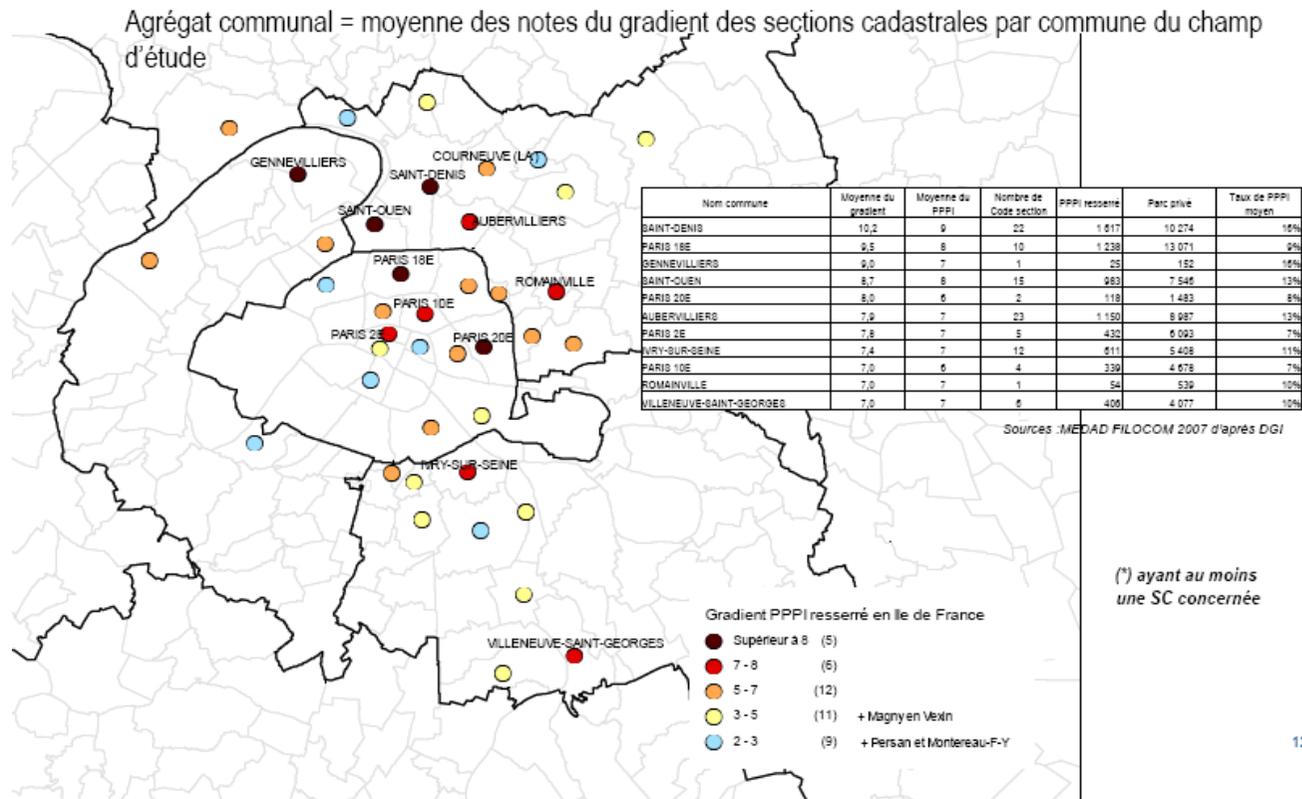
Source : Agence nationale de l'habitat « Premiers éléments sur un gradient des zones d'habitat dégradées et pauvres »

**Les résultats en Province :
carte de synthèse sur le Sud de la France**



Source : Agence nationale de l'habitat « Premiers éléments sur un gradient des zones d'habitat dégradées et pauvres »

**Les résultats en Ile de France : carte de synthèse du gradient par commune
43 communes identifiées (*)**



Source : Agence nationale de l'habitat « Premiers éléments sur un gradient des zones d'habitat dégradées et pauvres »