

INTERVENTION DE MADAME CHRISTINE BOUTIN

Ministre du Logement et de la Ville

Intervention de Jean-Louis Borloo à l'Assemblée Nationale pour la présentation du projet de loi portant engagement national pour le logement

Mercredi 18 janvier 2006

SEUL LE PRONONCE FAIT FOI

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Je viens aujourd'hui devant vous présenter à l'Assemblée Nationale le projet de loi portant Engagement National pour le Logement, après son examen par le Sénat en première lecture.

Le logement est un enjeu majeur de société, car sans un logement de qualité, bien inséré dans la ville, personne ne peut trouver un véritable équilibre. Et aujourd'hui les français, en particulier les plus modestes, accèdent difficilement à un tel logement.

Le Sénat a partagé ce diagnostic dans la mesure où il a réalisé un travail important et a très fortement enrichi le texte initial.

Ce projet de loi était attendu. Il fait partie du plan d'actions du Gouvernement sur le logement, dont il constitue le volet législatif, aux côtés de mesures financières, réglementaires ou conventionnelles. Il prolonge et amplifie le plan de cohésion sociale.

Car nous conduisons une action ambitieuse dans ce domaine, et nous obtenons déjà des résultats tangibles. Rappelons enfin qu'il s'agit, par excellence, d'un domaine où les légitimités sont partagées, où l'action est le fruit d'un consensus fort et d'un élan donné par l'Etat. Mais sans la bonne volonté et l'engagement des uns et des autres, il ne se passera rien. Soyons donc ambitieux dans nos objectifs, mais humbles sur nos moyens réels.

I. La situation présente

La situation en matière de logements est, nous l'avons souligné à plusieurs reprises, paradoxale : la France connaît une crise du logement mais en même temps un niveau de construction très élevé.

Cette situation est caractérisée par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, en raison des retards de construction très importants accumulés depuis une dizaine d'années par rapport aux besoins. Par ailleurs, l'augmentation de la demande de logements est liée à l'évolution des modes de vie, qui a été mal anticipée par le passé.

Il en résulte une indéniable crise du logement qui frappe plus particulièrement les ménages à revenus modestes ou moyens et qui concerne de nombreuses régions et la plupart des grandes agglomérations.

Avec 400 000 mises en chantier en 2005 (402000 entre le 1.12.04 et le 1.12.05), le rythme de construction atteint un niveau jamais connu depuis 25 ans. En comparaison, on ne comptait que 300 000 mises en chantier en 2000.

De même, le nombre de logements locatifs sociaux financés atteint son niveau le plus élevé depuis 10 ans, et j'en préciserai les résultats dans un instant.

L'action du Gouvernement n'est bien sûr pas étrangère à ces bons résultats.

II - Une première réponse du Gouvernement : le plan de cohésion sociale, une mise en œuvre effective en 2005

Nous avons adopté en juin 2004 le **Plan de cohésion sociale**, afin de relancer :

- l'offre de logements locatifs accessibles (sur 5 ans, réalisation de 500 000 logements locatifs dans le secteur social, conventionnement de 200 000 logements à loyer maîtrisé et remise sur le marché de 100 000 logements vacants grâce aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat dans le parc privé) ;
- ainsi que l'accession à la propriété (nouveaux prêts à 0% ouverts à l'accession dans l'ancien sans travaux) ;
- Et le plan a prévu de porter le nombre de places d'hébergement à 100 000.

Ces actions viennent s'ajouter au mécanisme d'aide à l'investissement locatif privé qui a été créé antérieurement et qui contribue au développement de l'offre nouvelle.

Le Gouvernement a aussi engagé un ambitieux **programme de rénovation urbaine** pour redonner un meilleur cadre de vie à tous les habitants des quartiers en difficultés, en prévoyant de réhabiliter 400 000 logements et de remplacer 150 000 logements obsolètes par de nouvelles constructions.

Ce programme est d'ores et déjà un succès puisque l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a déjà approuvé 131 projets portant sur 112 000 réhabilitations, 58 700 constructions.

Il s'agissait initialement d'un plan de 15 à 20 milliards d'euros d'investissements sur une durée de 5 ans ; il devrait prochainement être porté à 30 milliards d'euros sur 10 ans, jusqu'à 2013.

Les organismes de logement social, les propriétaires du parc privé, les partenaires sociaux du 1% logement et les autres professionnels de l'immobilier se sont immédiatement mobilisés autour de ces objectifs en les traduisant par des engagements concrets dans le cadre d'accords nationaux avec l'Etat.

Par ailleurs, 16 agglomérations et départements ont signé en 2005 avec l'Etat des conventions de délégation de compétences qui reprennent les objectifs du plan de cohésion sociale ; ils devraient être rejoints par au moins 70 autres délégataires en 2006.

L'ensemble des acteurs est donc impliqué dans la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

Les résultats pour cette année 2005 sont éloquentes et ils ont été obtenus grâce à l'engagement de tous : **Pour le parc social** :

- 80 000 logements sociaux (hors ANRU) ont été financés en 2005 contre 70 000 en 2004 ; cela correspond à 89 % de l'objectif et même 95 % pour les logements sociaux réalisés par les organismes d'HLM (hors Foncière) ; en 2000, le nombre de logements sociaux financés était de 40 000.

Pour le parc privé :

- 28 000 logements à loyers maîtrisés financés par l'ANAH contre 24 500 en 2004 ;
- 13 000 logements vacants seront remis sur le marché, contre 11 000 en 2004 ;

Pour l'accèsion à la propriété :

200 000 prêts à taux zéro distribués, soit plus du double que l'année précédente.

III - Le Pacte national pour le logement : des actions déjà engagées

Mais il faut aller encore plus loin et plus vite. Pour remédier plus rapidement à la situation d'insuffisance de l'offre de logements, il s'est avéré nécessaire de conforter les actions déjà entreprises sur le logement social, et d'intervenir plus globalement sur toute la chaîne du logement.

C'est avec ces objectifs que nous venons de lancer le Pacte national pour le logement.

Nous agissons à travers ce pacte dans plusieurs directions. Je vais les indiquer, en précisant pour chacune ce que nous avons déjà fait et les mesures qui restent à prendre. Je terminerai par la présentation des dispositions proposées dans le présent projet de loi.

1. L'amélioration du financement des opérations de logement locatif et d'hébergement

Pour le logement locatif social J'avais annoncé plusieurs mesures en septembre, afin de mieux assurer l'équilibre des opérations locatives des organismes de logement social, qui subissent fortement la hausse des coûts du foncier et de la construction. Elles sont d'ores et déjà en place :

- une nouvelle baisse des taux des prêts PLAI, PLUS et PLS de 0,15 %,
- une augmentation de la durée des prêts (40 ans au lieu de 35 pour la partie construction des PLUS et des PLAI, 50 ans au lieu de 30 pour la partie foncière des PLS comme c'est déjà le cas pour les PLUS et les PLAI) ; ces deux mesures conjuguées sont équivalentes en trésorerie à une subvention de 8 % du coût des opérations ;
- des prêts de la Caisse des dépôts dédiés à l'acquisition de terrains pour faciliter le portage foncier par les bailleurs et des nouveaux prêts fonciers sur 50 ans pour permettre aux communes d'acquérir des terrains pour les donner à bail à des organismes de logement social ;
- en Ile-de-France, le reclassement en zone 1 de 328 communes classées jusqu'ici en zone 2, permettant d'améliorer notablement le financement des opérations qui y sont réalisées.

En outre, pour accélérer le paiement des subventions de l'Etat aux organismes de logement social, 250 millions d'euros supplémentaires seront versés dans les meilleurs délais.

Les bailleurs sociaux reconnaissent l'importance et la pertinence de ces mesures et considèrent qu'ils ont désormais les moyens financiers, pour atteindre les objectifs de construction du plan de cohésion sociale, sous réserve toutefois de disposer de ressources foncières suffisantes. Mais il faut que les Français sachent qu'aujourd'hui le logement social ne manquera pas de crédits.

Pour le logement locatif à loyer maîtrisé

Pour permettre la relance du logement locatif intermédiaire, le taux des PLI est abaissé en 2006 grâce au financement de ces prêts sur les ressources du livret A (au lieu de celles, plus chères, du livret d'épargne populaire).

La création d'un **nouveau dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif** est proposée dans le cadre de la présente loi et j'y reviendrai.

Enfin nous voulons favoriser le parc locatif privé à loyers maîtrisés et le projet de loi comporte une disposition importante dans ce sens : **l'élargissement du rôle de l'ANAH.**

Pour l'offre d'hébergement d'urgence

Afin d'éviter de nouveaux drames humains, vont être réalisées dans les meilleurs délais 5000 logements d'urgence et d'insertion.

Le Gouvernement souhaite en outre créer une offre hôtelière à vocation sociale et de qualité à hauteur de 5000 places en 2 ans. Les études juridiques et financières qui ont été réalisées avec les partenaires sociaux gestionnaires du 1 % logement et la Caisse des dépôts, permettent de lancer les premières expérimentations.

L'amélioration des centres d'hébergements collectifs existants

Les centres d'hébergement d'urgence et les logements-foyers qui le nécessitent vont pouvoir faire l'objet rapidement de travaux de sécurité. Une enveloppe financière de 50 M€ a été déléguée à cette fin et les premières opérations ont fait l'objet de décisions de subvention.

2 - Le développement de l'accession à la propriété

Outre un **nouvel encouragement à l'accession à la propriété dans les opérations de rénovation urbaine**, prévu dans le projet de loi, nous avons décidé de faire bénéficier des prêts à 0 % de nouveaux ménages dont les revenus moyens (jusqu'à 6000€ par mois) sont insuffisants pour faire face sans risque à une accession à la propriété dans les grandes agglomérations où les prix sont élevés. Cette mesure a été votée dans le cadre de la loi de finances pour 2006.

Par ailleurs nous souhaitons relancer la **location-accession** sociale en ouvrant son bénéfice à davantage de ménages : l'alignement des plafonds de ressources sur les plafonds actuels des prêts à 0 %, qui a été réalisé, devrait permettre d'atteindre en 2006 l'objectif de 10 000 prêts sociaux de location-accession (PSLA), alors que ce produit est sous-utilisé aujourd'hui.

3 - La mobilisation de la ressource foncière

Chacun est convaincu qu'il s'agit là d'un point essentiel pour la réussite de notre pacte national. Il faut que les constructeurs se mobilisent, mais aussi qu'ils trouvent des terrains constructibles et, pour le logement social, à un prix compatible avec l'équilibre des opérations.

Il est donc indispensable de relancer l'action foncière.

L'Etat va montrer l'exemple en mobilisant ses propres terrains ainsi que les terrains d'établissements publics pour permettre la mise en chantier d'au moins 20 000 logements en 3 ans.

L'Etat appliquera lors de la vente de ses terrains une décote pouvant aller dans les zones les plus tendues jusqu'à 35 % de leur valeur pour permettre la construction de logements sociaux.

Au moment où l'Etat montre l'exemple en mobilisant ses terrains, il est indispensable que **les collectivités locales développent également de leur côté des politiques d'urbanisme** et des outils fonciers beaucoup plus volontaristes.

A cette fin, de nombreuses mesures sont prévues dans le projet de loi pour donner aux communes des outils nouveaux ou plus efficaces. De même, le Gouvernement a engagé une réflexion, en concertation avec les élus locaux, sur une meilleure prise en compte de l'effort de construction dans les ressources des communes.

Pour mieux réussir la mise en œuvre de ce pacte national, nous avons enfin mis en place une **organisation nouvelle**. Il faut que l'Etat optimise l'action collective de ses services. Et

c'est pourquoi un **comité interministériel au développement de l'offre de logement** présidé par le Premier ministre et composé des principaux ministres concernés a été créé. Il est animé par un délégué interministériel, placé auprès de moi. Lui et son équipe sont à l'œuvre depuis quatre mois, pour coordonner la mise en œuvre du Pacte national.

IV- La présentation du projet de loi

Le projet de loi comprend d'abord les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre du Pacte national pour le logement.

Il se compose de plusieurs volets, qui correspondent aux principaux thèmes du pacte national.

Il a été fortement complété par le Sénat lors de l'examen du texte en première lecture. Ces enrichissements du texte initial portent principalement sur ces grands thèmes, et je vais bien sûr en donner les principaux contenus.

1. La mobilisation de la ressource foncière pour la production de logements

Je vais présenter les grandes lignes de ce premier volet, mais je laisserai Dominique Perben, qui est le ministre en charge de ce domaine, vous présenter ces mesures plus en détail, avec les compléments apportés par le Sénat et la politique que mène le ministère de l'équipement en matière d'urbanisme et de foncier.

Ce volet comporte trois grands objectifs : il vise à accélérer la mobilisation des terrains de l'Etat pour la réalisation de logements, à apporter des améliorations au régime des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour permettre aux élus d'agir plus efficacement en faveur de la construction de logements, enfin à organiser des mesures fiscales en faveur des maires qui veulent construire.

La mobilisation des terrains de l'Etat

Il s'agit de donner à l'Etat la capacité de mettre très rapidement son foncier à la disposition de constructeurs pour réaliser des logements. L'objectif, je le rappelle, est d'au moins 20 000 logements en trois ans, ce qui nécessitera une accélération sans précédent des cessions de terrains domaniaux, et donc des procédures exceptionnelles en matière d'urbanisme.

Le travail d'inventaire est sur ce point largement engagé et va permettre d'obtenir rapidement des résultats tangibles.

Les plans locaux d'urbanisme et l'action foncière des communes

L'Etat doit montrer l'exemple sur ses propres terrains, et il le fera.

Mais l'essentiel des terrains nécessaires à la relance de la production de logement n'est pas du ressort de l'Etat. Il est donc indispensable que les collectivités locales, au premier rang desquelles les communes, relancent vigoureusement leur action en matière de foncier et d'urbanisme en faveur du logement. Au travers de cette loi, sont proposés plusieurs outils nouveaux et efficaces.

Les mesures fiscales

Je souhaite seulement souligner deux amendements qui ont été votés au Sénat et qui vont aider les « maires bâtisseurs » :

➤ **une majoration substantielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties** afin de lutter plus efficacement contre les phénomènes de rétention foncière ;

➤ **une taxe sur les terrains qui sont devenus urbanisables et ont de ce fait augmenté de valeur de façon qui peut être considérable.**

Ces nouveaux dispositifs pourront être calibrés pour chaque commune au bon niveau en fonction des spécificités locales. Ils sont puissants et ils permettront aux maires d'engager une politique forte en faveur du logement.

2. L'accession à la propriété dans les quartiers sensibles Le développement de l'accession à la propriété est un élément important de la politique du logement, car il correspond à une aspiration forte des français.

Le projet de loi prévoit **l'application du taux réduit de TVA à 5,5%, au titre de la politique sociale du logement, aux opérations d'accession sociale à la propriété situées dans les quartiers qui sont en rénovation urbaine.**

Ces opérations recevront donc un aide complémentaire substantielle. Sera ainsi facilitée l'accession des habitants des quartiers en difficulté. Et ces opérations, profitant des terrains disponibles dans ces quartiers, leur donneront une plus grande diversité urbaine et sociale. Je sais que certains d'entre vous souhaitent élargir ce taux réduit de TVA : c'est un sujet financièrement très sensible et il nous faut faire attention.

3. Le développement de l'offre de logements locatifs à loyers maîtrisés

Nous voulons développer plus largement le parc privé locatif à loyers maîtrisés, en complément du parc social locatif.

A cette fin, **l'ANAH pourra passer des conventions avec les bailleurs, indépendamment de la réalisation de travaux** et des aides qu'il accorde à cette fin. Une aide fiscale est prévue pour inciter à ce conventionnement sans travaux. L'ANAH prendra le nom d'Agence Nationale de l'Habitat (et non plus de l'Amélioration de l'Habitat).

Par ailleurs les sénateurs ont introduit une incitation supplémentaire à remettre sur le marché des logements qui sont actuellement vacants : **une déduction pendant deux ans de 30% des revenus des logements** vacants remis en location avant le 31 décembre 2007. Cette incitation forte à durée limitée devrait inciter les propriétaires à remettre sur le marché les logements inutilisés.

Le projet de loi propose également un nouveau dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif à loyers intermédiaires.

Ce dispositif visera des loyers à 30% en dessous de ceux du marché et des locataires avec les plafonds de ressources du Prêt Locatif intermédiaire. Il bénéficiera d'un dispositif d'amortissement fiscal sur 15 ans et d'une déduction forfaitaire sur les revenus locatifs.

Le produit actuel d'aide à l'investissement locatif sera maintenu mais ses avantages réduits. Sa rentabilité sera de ce fait sensiblement inférieure à celle du produit locatif intermédiaire, dont on peut attendre un fort développement.

Avec ces deux produits complémentaires, la production de logements locatifs dans le cadre de ces aides à l'investissement devrait rester globalement du même ordre qu'aujourd'hui.

4. La modernisation des organismes Hlm

La loi prévoit d'abord l'unification **du statut des offices Hlm**. Il s'agit d'un projet qui a été longuement étudié avec le mouvement Hlm. Le statut unique renforce la présence des représentants des collectivités locales dans les instances dirigeantes ; il retient le statut d'établissement public industriel et commercial.

Il est proposé au Parlement d'autoriser le gouvernement à préciser le texte par ordonnance, tout en précisant les principes essentiels de cette réforme dans la loi, compte tenu de la complexité et du caractère technique du texte d'ensemble. Ce dernier a été communiqué à vos rapporteurs.

Nous prévoyons par ailleurs, par un amendement gouvernemental, de réformer une autre « famille » du logement social, celles des **Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier (SACI)**.

Ces sociétés d'Hlm, spécialisées dans l'accès sociale, ont perdu ces dernières années leur activité propre et ont à présent principalement un rôle d'actionnaires de filiales bancaires et immobilières qui n'ont pas de vocation sociale particulière. Les moyens financiers dont disposent les SACI sont consacrés à ces activités concurrentielles, alors qu'ils ont été en grande partie obtenus dans le cadre de l'activité sociale antérieure.

La situation que nous connaissons aujourd'hui en matière de logement social, impose de faire appel à l'ensemble des acteurs compétents sur ce champ, avec tous les moyens dont ils disposent.

C'est pourquoi nous prévoyons de demander à ces sociétés de se recentrer sur le logement social, en laissant à des acteurs du marché le soin de poursuivre les activités financières concurrentielles qu'elles ont développées. Nous veillerons dans cette réforme à préserver le droit des actionnaires des SACI.

Nous proposons au Parlement d'habiliter le gouvernement à prendre les dispositions dans ce sens par ordonnance.

Enfin le Sénat a élargi la compétence des organismes Hlm d'outre-mer, afin qu'ils puissent réaliser tous les produits spécifiques qui y sont développés

5. Le renforcement de l'accès de tous au logement

Les mécanismes d'attribution doivent mieux permettre cet accès au logement. Le projet de loi n'institue par de droit au logement opposable - dont on voit mal encore comment il pourrait être institué à court terme même si peu à peu l'idée s'impose dans l'esprit de tous - mais il propose des avancées fortes pour un **droit au logement effectif** de plusieurs manières :

- il permet aux EPCI de signer avec les bailleurs sociaux des accords collectifs pour le logement des personnes défavorisées, en complément de ceux passés par le Préfet au niveau départemental. Dans de tels cas, le Sénat a prévu d'autoriser la délégation directe du contingent préfectoral à ces EPCI. Il a aussi introduit une commission de coordination des attributions pour les personnes défavorisées, qui se situera au niveau de l'agglomération.
- il considère comme prioritaires pour les attributions les personnes qui sortent d'un hébergement d'urgence ou qui reprennent une activité après un chômage de longue durée.
- il renforce le rôle de la commission de médiation qui pourra demander à des bailleurs de loger des personnes qui attendent un logement depuis un délai anormalement long,

En outre le projet vise :

- à **renforcer le dispositif de supplément de loyer de solidarité** dans le parc social afin d'y inciter à la mobilité. Les débats au Sénat ont conduit à prévoir que les programmes locaux de l'habitat avec l'accord du Préfet, formulait des orientations en matière de surloyer et pouvait préciser les secteurs où le surloyer ne s'appliquait pas.
- et à **interdire les coupures d'eau, d'électricité et de gaz** pour les ménages de bonne foi en grandes difficultés, le Sénat ayant précisé le champ des ménages concernés.

Il faut enfin noter que le Sénat a adopté un certain nombre de dispositions sur d'autres thèmes de la politique du logement :

- la qualité technique du bâti, avec l'introduction d'un diagnostic sur la sécurité électrique lors des ventes
- la gestion des copropriétés, en prévoyant une incapacité à exercer pour les agents immobiliers condamnés pour discrimination et en reportant d'un an l'entrée en vigueur des nouvelles règles comptables
- la rénovation des immeubles, en introduisant un contrat de vente en l'état futur de rénovation, comparable à la vente en l'état futur d'achèvement dans le neuf.

Vous noterez enfin que le projet prévoit de ratifier l'ordonnance logement construction du 8 juin 2005. Le projet actuel prévoit aussi d'avancer au 1er mars 2006 la date d'entrée en vigueur du nouvel indice des loyers, qui remplace l'ICC. Mais la loi de finances rectificative a en définitive avancé la date au 1er janvier et ce nouvel indice est d'ores et déjà en application. L'article correspondant n'a donc plus d'utilité.

C'est donc un projet de loi très complet qui vous est présenté aujourd'hui. Il a l'ambition d'apporter des réponses législatives à des problèmes qui actuellement freinent notre politique du logement, en particulier notre effort de développement de la production.

Je souhaite que nous ayons ici un débat fructueux, et j'en remercie par avance les députés.

L'enjeu de société que représente le logement de nos concitoyens le mérite.