

# Le point sur... la Loi Engagement National pour le Logement (loi ENL)

[PRESENTATION]

Ayant vocation à amplifier le plan de cohésion sociale (il en renforce le volet logement), le pacte national pour le logement a pour objectifs de mieux financer les opérations nouvelles, mobiliser la ressource foncière et intervenir sur l'ensemble de la chaîne du logement. Le texte comprend non seulement des mesures juridiques, mais un grand nombre de dispositions fiscales ou financières.

La loi ENL, volet législatif du Pacte National pour le Logement, contient de nombreuses mesures touchant l'ensemble du domaine du logement : l'accession sociale à la propriété (consolidation des dispositifs existants), l'investissement locatif, les rapports locatifs, la copropriété, l'information des acquéreurs sur la qualité des biens, la fiscalité liée à l'urbanisme, la vente d'immeubles, mais aussi la lutte contre l'insalubrité, l'accès au parc locatif social, notamment pour les personnes défavorisées, la modernisation des statuts des bailleurs sociaux, l'exercice de certaines professions immobilières...

[GRANDES LIGNES DE LA LOI et PRINCIPALES DISPOSITIONS]

## 1. Aider et encourager les collectivités à construire

- ➔ **Majoration de la TFPNB et partage de la plus value** à l'initiative des communes. Elles auront la possibilité d'imposer une sur-taxation du foncier non bâti allant jusqu'à 3 euros le m<sup>2</sup>.
- ➔ Instauration d'une « **taxe forfaitaire** » de 10% des 2/3 du prix de vente du terrain, sur les cessions de **terrains devenus constructibles** s'ils sont classés en zone urbanisable. La décision d'instaurer ou non cette taxe se fait sur délibération du conseil municipal. Cette disposition doit entrer en vigueur au 1er janvier 2007.
- ➔ **Remboursement** aux collectivités dès la 1<sup>ère</sup> année de l'**exonération de la TFPB** dont bénéficient les logements sociaux PLUS et PLAI pour favoriser la construction sociale.
- ➔ Possibilité pour les collectivités de créer à titre expérimental pour trois ans des **sociétés publiques locales d'aménagement** pour accroître la production de terrains à bâtir.
- ➔ **Accélération et simplification** des procédures de **cession des terrains de l'Etat** pour la réalisation de logements.
- ➔ Transfert de **compétences** de délivrance du **permis de construire au préfet** et non au maire, afin de s'affranchir d'éventuelles oppositions en cas de réalisation de logements sur des terrains de l'Etat ou de ses établissements publics revêtant « un **caractère d'intérêt national** ».
- ➔ Faculté d'**aménagement des plans locaux d'urbanisme (PLU)** pour favoriser la production de logements. Les PLU pourront imposer dans certains secteurs un pourcentage de logements sociaux et il sera possible dans certains cas de déroger aux règles de densité.
- ➔ **Maintien des objectifs de construction de logements sociaux** dans les communes n'atteignant pas le seuil des 20 % obligatoires (*cf. encadré page 4*), avec la création d'une **commission nationale indépendante** pour évaluer les difficultés objectives de réalisation.
- ➔ **Dérogations à la loi SRU** en faveur des communes confrontées pour des motifs divers à un déficit de terrains constructibles.
- ➔ Le **programme national de rénovation urbaine** est **prolongé de 2011 à 2013**. Les crédits consacrés par l'Etat à ce programme sont portés de **4 à 5 milliards d'€** sur la période.
- ➔ il est dorénavant prévu que, dans les communes ayant institué un DPU dit « renforcé », la cession de la totalité des parts d'une SCI, dont le patrimoine est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, est soumise à droit de préemption.
- ➔ La loi prévoit d'autoriser les collectivités locales, dans des conditions similaires à celles prévues pour les organismes HLM, à vendre les logements locatifs qu'elles possèdent.
- ➔ Le PDALPD doit tenir compte des périmètres des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). Son contenu est renforcé dans le but de favoriser la coordination de l'action des différents acteurs.
- ➔ Elaboration d'un document cadre en matière de politique de l'habitat dans chaque département : le **Plan Départemental de l'Habitat**. Il vise à articuler les actions des échelons territoriaux, et coordonne action sociale et politique du logement.

[LEXIQUE]

*PLUS : prêt locatif à usage social*

*PLAI : prêt locatif aidé d'intégration*

*TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties*

*TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties*

*PLH : programme local de l'habitat*

*PDALPD : plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées*

*TLE : taxe locale d'équipement*

*DPU : droit de préemption urbain*

*EPFL : établissements publics fonciers locaux*

*SCI : Société Civile Immobilière*

*SACI : Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier*

*SLS : Supplément de loyer de solidarité*

## 2. Augmenter l'offre de logements à loyers maîtrisés

- ➔ Développement du parc locatif privé à loyers intermédiaires : création du « **Borloo populaire** » dans le neuf et du « **Borloo dans l'ancien** » (cf. ZOOM sur les dispositifs nouveaux page 4).
- ➔ **Déduction forfaitaire de 30% pour les logements vacants** remis sur le marché avant fin 2007.
- ➔ Possibilité pour les communes d'**appliquer la taxe d'habitation aux immeubles vacants** depuis plus de cinq ans (en dehors des 8 agglomérations à marché tendu où s'applique la taxe actuelle sur les logements vacants). Cette mesure est importante pour les communes rurales.

La loi entend également moderniser les opérateurs du secteur à travers :

- ➔ Fusion des Offices publics HLM et des OPAC dans un statut unique : **Office Public de l'Habitat** (OPH).
- ➔ Elargissement du rôle de l'ANAH, sous la nouvelle appellation d'**Agence Nationale de l'Habitat**, en lui donnant en particulier des possibilités d'action supplémentaires pour contribuer au développement du parc locatif privé à loyers maîtrisés.

## 3. Favoriser l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes

- ➔ **TVA à 5,5%** pour l'**accession sociale à la propriété** dans le neuf dans les quartiers en **rénovation urbaine** (convention de rénovation ANRU), pour développer notamment les projets de maisons à 100 000 euros. Ces opérations contribueront à donner une plus grande diversité urbaine et sociale à ces quartiers.
- ➔ **Majoration du prêt à 0%** pouvant atteindre **15 000€** pour les ménages situés dans les plafonds du logement social (PLUS). Cette mesure devrait concerner 20 000 ménages en plus chaque année à partir du 1er janvier 2007.
- ➔ Possibilité pour le locataire d'un logement social d'en devenir propriétaire par l'achat progressif des parts de son habitation, « par le biais de son loyer » et en devenant associé-gérant d'une « SCI par capitalisation ».
- ➔ Autorisation donnée au gouvernement de réformer par ordonnance le **régime juridique des SACI** pour amplifier leurs missions, au service de l'accession sociale à la propriété.
- ➔ Renforcement du rôle de la **commission départementale de médiation**
- ➔ Réforme des **mécanismes d'attribution de logements sociaux** en faveur des ménages fragiles : le pouvoir de désignation du préfet est parallèlement accru pour procurer un logement aux personnes qui sortent de dispositifs d'hébergement d'urgence ou qui reprennent une activité après un chômage de longue durée.
- ➔ Possibilité de se servir d'un PERP (Plan d'épargne retraite-populaire) lors du départ à la retraite comme capital pour l'accession à la première propriété.
- ➔ Possibilité pour les organismes de HLM de « procurer à des personnes de ressources modestes un logement en location avec promesse d'attribution de ce logement en propriété »
- ➔ **Suppression du mois de carence** pour le versement des aides personnelles au logement et celui permettant le report sur le mois suivant du versement de l'APL lorsque le montant mensuel est inférieur au seuil de 24 euros.

## 4. Renforcer l'accès de tous à un logement confortable

- ➔ **Augmentation du SLS** pour libérer des logements dont les locataires ont des ressources sensiblement supérieures aux plafonds de ressources et pouvant supporter les loyers du marché ou accéder à la propriété, et inciter à la **mobilité dans le parc social**.
- ➔ **Sursis aux coupures** (eau, électricité, gaz) pendant la période d'**hiver** (entre le 1er novembre et le 15 mars) pour les ménages de bonne foi en difficulté.
- ➔ Renforcement des moyens de **lutte contre les logements non décents et l'habitat indigne** : expérimentation de la **déclaration préalable** pour les nouvelles mises en location dans les immeubles vétustes et ratification de l'ordonnance sur la lutte contre l'habitat indigne.
- ➔ Possibilité pour les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants (à titre expérimental et pour une durée de 5 ans) de procéder à une **déclaration de mise en location**, obligeant les bailleurs de logements de plus de 30 ans situés dans des secteurs définis, à déclarer toute nouvelle mise en location. Il s'agit d'un moyen de lutte contre la location d'habitats insalubres.
- ➔ **TVA à 5,5%** pour l'abonnement aux « réseaux de chaleur » et la fourniture de chaleur « produite au moins à 60% à partir de la biomasse, de la géothermie, de la géothermie, des déchets et d'énergie de récupération » (**énergies renouvelables**).
- ➔ Mise en place possible par les communes d'un **guichet unique pour l'accession à la propriété**.

Le projet de loi, dont l'examen avait commencé au Sénat en novembre 2005 au lendemain de trois semaines de violences dans les banlieues, s'est étoffé au fil des lectures. Son examen au Parlement a été marqué par un **vigoureux bras de fer droite-gauche sur l'application du quota des 20% de logements sociaux**, imposé par l'article 55 de la loi SRU. Des députés UMP ont en effet tenté d'assouplir la règle (amendement Ollier\*), face à une forte opposition PS-PCF, épaulée par l'UDF et une partie du groupe UMP. Souvenons-nous que ce débat avait entraîné la venue surprise de l'abbé Pierre à l'Assemblée nationale, pour que les 20% soient maintenus. Le Parlement a finalement adopté le texte le 30 juin, en faisant le plein des voix UMP et UDF, la gauche PS et PCF ayant voté contre, estimant que ce projet de loi était « sans ambition » et « pas à la hauteur du problème ».

\* *Celui-ci prévoyait que les logements HLM achetés par leurs occupants dans le cadre de « l'accession sociale à la propriété » soient inclus dans le quota de la loi SRU de décembre 2000.*

### L'Association des Maires de France (AMF)

Lors d'une réunion le 22 Mars dernier, après deuxième lecture au sénat, l'AMF a fait part de ses préoccupations envers certaines dispositions de la loi, notamment en ce qui concerne :

- ➔ les moyens susceptibles d'assurer l'équilibre financier d'une opération de logement social (qui reste difficile à atteindre s'il y a obligation d'acquérir préalablement le terrain)
- ➔ la définition des logements sociaux pour l'article 55 de la loi SRU, qui ne répond pas au problème d'une offre largement insuffisante de logements « accessibles ». Pourquoi ne pas envisager aussi d'abaisser le seuil des 3500 habitants ?
- ➔ la mobilité au sein du parc social et la question des logements insuffisamment occupés
- ➔ l'action de certaines associations se mobilisant contre les projets de construction (frein supplémentaire au développement d'une offre de logements sociaux du fait d'un long blocage des programmes parallèlement à la montée des prix du foncier)
- ➔ l'aide aux communes ne disposant pas des moyens financiers pour faire face à l'explosion des coûts d'action sociale induits par la réalisation de logements sociaux
- ➔ la difficulté de consommation des crédits compte tenu de la complexité du montage des opérations
- ➔ la lenteur d'une procédure pour « qualifier » l'insalubrité d'un immeuble
- ➔ la possibilité d'étendre, au-delà des ZUS, l'obligation de la délivrance par le maire d'un permis de location pour les immeubles de plus de 30 ans.

### Confédération nationale du logement (CNL)

La loi « ne s'attaque pas aux problèmes fondamentaux que subissent les habitants en matière de logement », dénonce la CNL. « Aucune disposition n'apporte de solutions pour freiner la spéculation immobilière ou pour limiter la charge logement des habitants, *via* notamment la revalorisation des aides personnelles », souligne l'organisation dans un communiqué diffusé lundi 17 juillet. Qui plus est, l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) a été affaibli ».

### Association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Selon cette association de défense des consommateurs, « pour les locataires, le compte n'y est pas ». Attendue depuis des années, « après de multiples dénominations (Habitat pour tous, Propriété pour tous, ...) et de nombreuses promesses des pouvoirs publics quant à l'ampleur de ce texte », la loi n'aborde pas « les véritables questions du coût et de l'accès au logement ». L'association préconise de nouvelles mesures portant sur la revalorisation annuelle des aides au logement et leur indexation sur l'indice de référence des loyers, l'extension du décret limitant les hausses de loyers lors du renouvellement des baux à toutes les zones à marché tendu, la suppression des surloyers pour les locataires du secteur social ayant des ressources supérieures aux plafonds réglementaires, etc.

[www.anil.org](http://www.anil.org) (Site de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement)

[www.anil.org/enl.htm?code=XDRE](http://www.anil.org/enl.htm?code=XDRE) (« lumière sur la Loi ENL »)

[www.lesechos.fr/patrimoine/immobilier/200078375.htm](http://www.lesechos.fr/patrimoine/immobilier/200078375.htm) (les nouveaux dispositifs)

[www.amf.asso.fr/basedocumentaire/article.asp?ref\\_article=1831](http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/article.asp?ref_article=1831) (compte-rendu de la réunion du Groupe Logement du 22 mars 2006 de l'Association des Maires de France)

[www.anah.fr](http://www.anah.fr) (le site de l'Agence Nationale de l'Habitat)

[www.mon-immeuble.com/actualites/act06/article081.17.07.06.htm](http://www.mon-immeuble.com/actualites/act06/article081.17.07.06.htm) (point de vue « copropriété »)

[www.clcv.org/index.php?v=detail&a=info&id=555](http://www.clcv.org/index.php?v=detail&a=info&id=555) (point de vue des locataires)

[http://www.hlm.coop/article.php3?id\\_article=524](http://www.hlm.coop/article.php3?id_article=524) : Site des coopératives d'HLM - promulgation de la loi

[http://www.hlm.coop/article.php3?id\\_article=519](http://www.hlm.coop/article.php3?id_article=519) : Site des coopératives d'HLM - dernière ligne droite avant adoption

### « Borloo populaire » et « Robien recentré »

Inscrits dans la nouvelle loi, ils ont pour objectif de **développer l'offre neuve dans le secteur intermédiaire** en encourageant l'investissement des particuliers. Ils gardent le principe de l'amortissement, mais affichent quelques différences. Le premier entre en vigueur dès la publication de la loi et le second se substitue à l'actuel dispositif « Robien » à compter du 1<sup>er</sup> Septembre 2006.

Le « **Borloo Populaire** » est un régime d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire : comme le « Robien » actuel, il concerne les biens acquis neufs ou anciens avec réhabilitation lourde (assimilé neuf). Il permet un amortissement plus long, pouvant aller jusqu'à 15 ans : 6 % pendant 7 ans, 4 % pendant 2 ans et 2,5 % pour deux périodes consécutives de 3 ans (sur option). Les plafonds des loyers (11,06€/m<sup>2</sup> pour l'agglomération Bordelaise) sont inférieurs à ceux du Robien remanié (13,82€/m<sup>2</sup>) et inférieurs de 30 % à ceux du marché. Le « Borloo populaire » constitue donc un avantage fiscal destiné à favoriser l'offre de location dans le secteur intermédiaire par un **amortissement du bien à 65% sur 15 ans** et déduction forfaitaire de 30% sur les revenus locatifs si le bien est loué à des locataires à faibles revenus et si le loyer est plafonné à 70% du prix du marché. Le « Borloo Populaire » ressemble de près au « Robien » actuel, à la différence qu'il autorise en plus une déduction forfaitaire de 30%.

Le « **Robien recentré** » permet une durée d'**amortissement de 9 ans** (déduction de ses revenus fonciers de 6 % de la valeur de son investissement pendant 7 ans et 4 % pendant 2 ans, soit un amortissement total de **50%**). Il doit le louer nu pendant neuf ans à titre de résidence principale à un locataire sans condition particulière concernant le revenu du locataire. Les loyers sont plafonnés à un prix plus élevé et le bailleur ne bénéficie d'aucune déduction forfaitaire, mais il a la possibilité de déduire certains frais (primes d'assurance, frais de gestion, charges locatives, taxe foncière...) pour leur montant réel.

### Dispositif fiscal « Borloo dans l'ancien » (conventionnement sans travaux)

En contrepartie des engagements pris dans la convention conclue avec l'Anah, le propriétaire peut, sans réaliser de travaux subventionnés, bénéficier d'une déduction spécifique de ses revenus fonciers de 30 % lorsqu'il s'engage à louer à un niveau de loyer intermédiaire. Cette déduction est portée à 45 % lorsque les loyers et les ressources des locataires ne dépassent pas les plafonds applicables aux logements conventionnés ouvrant droit à l'APL. Ce nouveau dispositif sera applicable au 1er octobre 2006. Il **se substitue au dispositif « Besson ancien »** pour lequel il ne pourra plus y avoir de nouveaux bénéficiaires après le 30 septembre 2006, mais qui continuera d'exister pour le stock des contribuables ayant opté pour ce régime.

### Nouveau décompte des logements locatifs sociaux

L'article 55 de la loi « SRU » vise à instaurer une solidarité entre les communes en matière d'habitat, en instituant l'obligation pour les communes de certaines agglomérations d'avoir au moins 20 % de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales. Pour le décompte de ces 20 % de logements sociaux, **la liste des logements locatifs sociaux pris en compte est élargie**. Sont désormais retenus :

- ➔ les logements conventionnés dont la convention est arrivée à échéance, pendant une durée de cinq ans après l'expiration de la convention, afin d'éviter une chute brutale du nombre de logements locatifs sociaux décomptés. Le délai de cinq ans doit permettre aux élus locaux de réaliser les opérations de construction de logements sociaux nécessaires au respect de leurs obligations ;
- ➔ les logements conventionnés d'ICADE pendant 6 ans après l'expiration de la convention ;
- ➔ les logements HLM vendus à partir du 1er juillet 2006 à leurs locataires, pendant cinq ans à compter de leur vente ;
- ➔ les logements conventionnés Anah à loyer social ou très social

### Adaptations des modalités de calcul du prélèvement opéré

Les modalités de calcul du prélèvement opéré au titre de l'article 55 de la loi « SRU », sont aménagées sur différents points, notamment : **le régime du forfait est abandonné au profit d'un calcul proportionnel**, et le montant du prélèvement est diminué des dépenses relatives à la création des emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage, l'aide apportée par la commune lorsqu'elle met un bien à disposition d'un organisme HLM pour la réalisation de logements sociaux est prise en compte. La commission départementale chargée d'examiner le respect, par les communes, de leurs obligations de réalisation de logements sociaux est créée sous l'égide du préfet