

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Jean-Yves MANO,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 15) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits proposés pour le budget de l'urbanisme et du logement dans le projet de loi de finances pour 2004 s'établissent à 6,68 milliards d'euros en moyens de paiement (dotations ordinaires et crédits de paiement), **soit une diminution de 8,8 %** par rapport à 2003. Les crédits subissent une baisse de 6,8 % en moyens d'engagement (dotations ordinaires et autorisations de programme).

Cette chute des dotations budgétaires s'explique par une forte réduction des moyens d'investissement : **les crédits de paiement baissent de 24,4 % et les autorisations de programme de 16,3 %**.

Cette contraction des dotations du ministère du logement affecte tout particulièrement les moyens affectés au secteur locatif social, aux aides au logement mais aussi à l'accession à la propriété, les crédits du prêt à taux zéro subissant une diminution de plus d'un tiers.

Alors que nombre de grandes agglomérations sont touchées par une crise du logement locatif, privé et social, votre rapporteur pour avis, à titre personnel, s'étonne de cette orientation qui constitue un élément de fragilisation des personnes les plus défavorisées.

Alors que l'effort budgétaire de la nation pour le logement devrait progresser pour répondre aux besoins de la population, ce projet de loi de finances semble consacrer le relatif désengagement de l'Etat en matière de soutien au secteur du logement.

CHAPITRE 1^{ER}

LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 2004 : UN BUDGET SACRIFIÉ ?

I. LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2004

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits proposés pour le budget de l'urbanisme et du logement s'établissent à 6,68 milliards d'euros en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), **soit une diminution de 8,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Les crédits sont réduits de 6,8 % en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme). Ce brutal ajustement budgétaire s'explique en grande partie par une forte réduction des moyens d'investissement : **les crédits de paiement baissent de 24,4 % et les autorisations de programme de 16,3 %**. Cumulées aux baisses déjà enregistrées l'année dernière, la diminution des autorisations de programme s'élève donc à 21,5 %. De 2002 à 2004, les moyens d'engagement du ministère auront diminué de plus de 8 %.

LES CRÉDITS DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution
Dépenses ordinaires	5.403	5.229	- 3,2 %
Dépenses en capital Crédits de paiement	1.920	1.451	- 24,4 %
Total moyens de paiement	7.323	6.680	- 8,8%
Dépenses en capital Autorisations de programme	2.009	1.682	- 16,3 %
Total moyens d'engagement	7.410	6.905	- 6,8%

Source : Ministère du logement

La baisse des autorisations de programme et des crédits de paiement affecte tout particulièrement les moyens alloués au secteur locatif social et à l'accession à la propriété, notamment les crédits du prêt à taux zéro. La contraction des dépenses ordinaires est liée à une réduction des moyens attribués au financement des aides à la personne.

A. LES GELS ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 2003

Les crédits du logement ont été fortement touchés par les mesures de régulation budgétaire en 2003. Outre un gel des reports de crédits de l'année 2002 sur 2003, il a été procédé à une mise en réserve¹ portant sur les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2003. **Ce gel de crédits s'est élevé à 0,38 % des dépenses ordinaires mais a atteint 11,81 % des CP et 17 % des AP.**

(en euros)

	LFI 2003	Crédits LFI gelés	%
DO	5 403 268 959	20 551 259	0,38%
AP	2 009 305 000	343 352 700	17,09%
CP	1 919 739 000	226 789 899	11,81%
DO+AP	7 412 573 959	363 903 959	4,91%
DO+CP	7 323 007 959	247 341 158	3,38%

Source : Ministère du logement

En outre, par décret du 14 mars 2003, une partie de ces crédits inscrits en LFI pour 2003 ont été annulés. S'ils ne représentent que 0,21 % des crédits de dépenses ordinaires, du fait de l'exclusion des crédits destinés au financement des aides personnelles au logement, **ils totalisent près de 5,2 % du total des AP et près de 6,6 % des CP.** De nouvelles annulations sont intervenues avec le décret du 3 octobre 2003, d'un montant total de 128,625 millions d'euros en moyens de paiement. Celles-ci concernent la quasi-totalité des crédits gelés dès février au titre de la LFI et non encore annulés, ainsi qu'une partie des reports mis en réserve en juin. Elles affectent marginalement les dépenses ordinaires mais diminuent encore de près de 5,9 % les crédits de paiement.

Votre rapporteur pour avis, à titre personnel, ne peut que déplorer l'ampleur de ces gels et annulations, qui sont venus renforcer les incertitudes quant au financement des opérations et à la mise en œuvre de la politique du logement en 2003.

¹ Mise en réserve qualifiée « d'innovation et de précaution » par le ministère.

B. LA STRUCTURATION DU BUDGET EN AGRÉGATS

Comme l'an dernier, la présentation des crédits est regroupée au sein de deux agrégats « solidarité dans le logement » et « développement de l'habitat et renouvellement urbain ».

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Agrégats	Crédits votés en 2003		Crédits demandés		Evolution	
			en 2004			
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	5.349,2	-	5.167,3	-	-3,4 %	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	1 973,8	2.009,3	1 513 ,6	1682,4	-23,3%	- 16,3 %
TOTAL	7 323,00	2 009,30	6 680,90	1 682,40	-8,8%	-16,3%

Source : Ministère du logement

L'agrégat « solidarité dans le logement » regroupe la contribution de l'État aux aides à la personne -qui ont pour finalité d'abaisser le taux d'effort des ménages dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession à la propriété- et les subventions pour les personnes défavorisées (fonds de solidarité pour le logement, subventions aux associations) ou les accédants en difficulté (fonds d'aide aux accédants en difficulté). L'agrégat « développement de l'habitat et renouvellement urbain » englobe les aides à la pierre (construction et amélioration des logements sociaux, aides à l'habitat privé, prêt à taux zéro).

C. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Entre 1998 et 2004 (prévisions), l'ensemble des aides publiques en faveur du logement passerait de 23,32 milliards d'euros à 30,65 milliards.

Le total des aides budgétaires à la pierre ne représenterait que 5 % du total des aides en 2004 contre 10 % en 1998 et les aides budgétaires à la personne 16,85 % contre 22 %. En revanche, **les aides non budgétaires**, notamment les dépenses fiscales qui comprennent la réduction de TVA sur les travaux mais aussi les contributions du 1 % logement, **ont largement augmenté** dans ce total passant de 62,5 % en 1998 à 68,66 % en 2004, soit une hausse de 44 % en valeur absolu.

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT HORS COLLECTIVITÉS LOCALES
(DO + CP ouverts en LFI en M€)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Total aides budgétaires à la personne	5 124	5 384	5 346	5 445	5 349	5 349	5 167
Total aides budgétaires à la pierre	2 320	2 256	2 097	2 063	2 036	2 073	1 559
Total autres dépenses budgétaires	1 304	1 844	2 446	2 809	2 945	2 977	2 876
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	8 747	9 483	9 890	10 317	10 330	10 399	9 603
Total dépenses fiscales	5 628	6 642	9 177	8 966	9 280	9 280	9 495
Total contributions sociales	8 948	9 308	9 340	10 230	10 594	11 148	11 550
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	14 577	15 950	18 517	19 196	19 794	20 428	21 045
TOTAL GENERAL	23 324	25 433	28 407	29 513	30 124	30 827	30 648
Progression/année n-1	-	9%	11,7%	3,9%	2,1%	2,3%	-0,6%

Source : Ministère du logement

Votre rapporteur pour avis note que pour la première fois depuis 1998, l'effort de la nation en faveur du logement subit un ralentissement (-0,6 %). A titre personnel, il considère que cette évolution illustre le fait que la politique du logement ne figure pas au rang des priorités du Gouvernement.

D. LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE DU LOGEMENT

Selon le ministère, le budget du logement en 2004 devrait permettre de financer les priorités gouvernementales que sont la relance de la production locative, la rénovation urbaine et le développement de l'accession sociale à la propriété. Comme il est indiqué dans le dossier de presse du ministère, ces priorités répondent aux fortes tensions qui existent sur le marché du logement. La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, qui simplifie les dispositions d'urbanisme issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et crée un nouveau régime d'amortissement fiscal pour les investissements locatifs, a déjà apporté des premières réponses mais il est nécessaire d'agir sur d'autres segments du marché, en particulier le parc locatif social et l'accession à la priorité.

Ainsi, le Gouvernement se fixe un objectif de construction de 80.000 nouveaux logements locatifs sociaux, grâce à la baisse du taux du Livret A et à la mobilisation de nouveaux acteurs comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Par ailleurs, pour les ménages les plus modestes, disposant d'un revenu autour de 2 SMIC, il est créé, dans le cadre de la location-accession, un nouveau prêt qui bénéficiera d'une TVA à taux réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant

quinze ans, soit une aide de plus de 15.000 euros par ménage. Un premier contingent de 5.000 logements sera ainsi ouvert en 2004.

Comme l'année dernière, votre rapporteur pour avis estime que ce projet de budget apparaît décevant et ne dispose pas des moyens financiers pour atteindre les ambitions affichées. Même s'il a bien conscience que le contexte budgétaire pour 2004 est encore tendu, il ne saurait, à titre personnel, approuver les très fortes réductions des dotations budgétaires proposées.

II. CONSTRUIRE PLUS DE LOGEMENTS AVEC MOINS DE MOYENS FINANCIERS

L'essentiel des subventions d'investissement de l'État en faveur du logement est regroupé sur le chapitre 65-48, consacré à la construction et à l'amélioration de l'habitat, doté de 1,37 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une baisse sensible de 25 % par rapport à l'an dernier.

A. DES MOYENS SACRIFIÉS POUR LE PARC LOCATIF SOCIAL ?

1. Les modifications de la nomenclature budgétaire

Les moyens en faveur du parc social figurent désormais sur trois lignes budgétaires. En préfiguration de l'application de l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et pour tenir compte de l'expérimentation menée en 2003 sur la fongibilité des crédits affectés au logement locatif social et des dispositions de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la nomenclature de prévision du chapitre 65-48 a été modifiée. Ainsi, les crédits affectés au financement du logement locatif social sont regroupés au sein de deux articles fongibles :

– l'article 10 « Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » ;

– l'article 80 « Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Le chapitre 65-48/10 abrite les crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées hors géographie prioritaire de la politique de la

ville. Il est constitué par regroupement des anciens articles 02 « amélioration de la qualité de service dans le logement social », 10 « construction et amélioration de l’habitat locatif social », 20 « subventions au titre d’acquisitions foncières pour l’implantation de logements locatifs en Île-de-France », 50 « aide à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d’amélioration de l’habitat » et 60 « opérations les plus sociales (démolitions, changements d’usage et réquisitions) ».

Le chapitre 65-48/80 regroupe, comme en 2003, les crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées dans le périmètre des ZUS, des GPV et des ORU. Il permettra également d’imputer la subvention d’investissement qui sera versée à l’ANRU dès sa création. Par ailleurs, l’article 60 est réintitulé « aires d’accueil des gens du voyage et opérations de démolition, réquisition et changement d’usage antérieures au 1^{er} janvier 2004 ». Désormais, seul le financement des aires d’accueil des gens du voyage demeure inscrit sur cet article, celui des démolitions, changements d’usage et réquisitions étant « transféré » sur les articles 10 ou 80. Toutefois, pour des raisons techniques, les opérations engagées antérieurement continueront d’être soldées sur l’article 60. Les autres articles du chapitre 65-48 sont inchangés.

2. Des évolutions inquiétantes

Compte tenu de l’ensemble des changements de structure, il est difficile d’analyser avec précision l’évolution prévisionnelle de chaque ligne budgétaire pour 2004. En revanche, il est possible de retracer la variation d’ensemble des crédits d’investissement en faveur du parc social entre 2003 et 2004.

CRÉDITS D’INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU PARC SOCIAL

	2003	2004	2003	2004	évolution AP	évolution CP
	AP		CP			
amélioration de la qualité de service dans le logement social	31 220	-	31 610	-		
subventions au titre d’acquisitions foncières pour l’implantation de logements locatifs en Ile-de-France	80 000	-	39 000	-		
aides à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d’amélioration de l’habitat	18 000	-	17 000	-		
opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville	474 000	362 000	435 470	287 850		
Opérations en zones urbaines sensibles, grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain et dotation à l’agence nationale pour la rénovation de l’habitat	-	250 000		152 500		
Opérations de démolition, réquisition et changement d’usage antérieurs au 1 ^{er} janvier 2004 et aires d’accueil des gens du voyage	95 400	30 000	72 790	18 000		
TOTAL	698 620	642 000	595 870	458 350	-8,1%	-23,1%

Source : Commission des Finances du Sénat

Les moyens d'investissement dans le parc locatif social sont en forte régression, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Votre rapporteur pour avis se félicite néanmoins, qu'à titre prévisionnel, il soit prévu une hausse très sensible des crédits affectés à la surcharge foncière (plus de 30 %) afin d'aider les bailleurs sociaux qui construisent dans les communes où le prix du foncier est élevé. Toutefois, le Gouvernement se fixe des objectifs ambitieux qui contrastent avec les fortes diminutions des dotations budgétaires.

3. Des objectifs ambitieux

Le Gouvernement a prévu, en 2004, la construction de 80.000 nouveaux logements locatifs sociaux. Cet objectif se décomposerait comme suit :

PRODUCTION LOCATIVE SOCIALE EN 2004

PLUS neuf	35 000
PLUS ancien	8 000
Total PLUS	43 000
PLA-I	5 000
Total logements financés sur l'article 10	48 000
PLS	12 000
Total offre nouvelle	60 000
PLUS CD et autres PLUS financés par l'ANRU	15 000
PLS foncière	5 000
Total	80 000

Source : Ministère du logement

L'objectif de 100.000 primes à l'amélioration de l'habitat à usage locatif social (PALULOS) est reconduit. Toutefois, 60 % des PALULOS seront financées par l'ANRU dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. Plusieurs raisons expliqueraient, selon le ministère, la fixation d'objectifs plus importants que l'année dernière, malgré la diminution des crédits.

a) Les nouveaux opérateurs

Pour atteindre un objectif aussi ambitieux, le ministère intègre d'une part les logements financés avec les prêts locatifs sociaux (PLS), y compris ceux financés par les fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), mis en oeuvre notamment par l'Association foncière logement, et d'autre part, les logements qui seront construits dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville avec des financements de l'ANRU. L'Agence devrait disposer de plus d'un milliard d'euros par an pour mener une politique de rénovation urbaine dans les quartiers, au moyen d'opérations de démolition-reconstruction.

La réalisation de l'objectif gouvernemental dépendra donc, en grande partie, de la capacité de l'Agence à décider et à financer les projets dans l'année puisque 15.000 logements devraient être construits grâce à ces fonds. **Votre rapporteur pour avis rappelle néanmoins que les logements qui seront construits grâce à des interventions de l'ANRU résulteront d'opérations de démolition-reconstruction. De ce fait, ces logements ne constitueront pas une offre nouvelle.**

b) La baisse du taux du Livret A

La baisse du taux de rémunération du Livret A, décidée en juillet dernier par le Gouvernement, devrait redonner des marges de manœuvre aux organismes HLM, ce qui permettra la construction de 48.000 logements prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I). En effet, le taux de ce produit d'épargne a été abaissé de 3 % à 2,25 % à compter du 1^{er} août 2003. Ce taux sera gelé jusqu'au 1^{er} août 2004 et sera ensuite fixé selon une règle automatique tenant compte de la moyenne de l'inflation, des taux d'intérêt à court terme augmentée de 0,25 %. Selon le ministère, cette baisse devrait alléger les bailleurs sociaux d'une charge de 26 millions d'euros en 2004 et de 71 millions d'euros en 2005.

L'Union sociale pour l'habitat précise que l'impact de la baisse du taux est double. D'une part, le taux d'intérêt de la dette indexée sur le Livret A baisse automatiquement de 0,75 %, ce qui concerne la plus grande partie de l'encours de dette des organismes HLM. Toutefois, l'effet positif sur leurs comptes ne se fera pas sentir immédiatement, les modalités de la baisse conduisant à réduire progressivement les annuités. En pratique, l'Union estime que l'allègement sur la charge financière sera significatif en 2005, avec une baisse de 60 millions d'euros sur un encours total de dette d'environ 5,8 milliards d'euros. D'autre part, le taux des nouveaux prêts a été abaissé et le taux du produit locatif le plus utilisé, le prêt à usage locatif (PLUS), est passé de 4,2 % à 3,45 %, ce qui va réduire le coût des nouvelles opérations. Pour une opération PLUS au coût moyen en zone 2, l'effet de la baisse du taux

sur l'équilibre financier équivaut à une subvention budgétaire de près de 6.000 euros, soit 90 % du montant moyen de la subvention de l'Etat en 2002.

Toutefois, cette réduction des intérêts dus ne sera effective que si le taux du prêt reste inchangé pendant toute la période d'amortissement, soit 35 années. Si le taux d'intérêt devait augmenter de 0,75 % dans cinq ans, ce qui est possible compte tenu des nouvelles règles d'indexation, l'allègement serait ramené à un peu plus de 1.000 euros. **En cas d'augmentation plus rapide, le gain pourrait être nul.** Or, selon l'Union sociale pour l'habitat, « *si les nouvelles règles d'indexation du taux du Livret A avaient été mises en oeuvre au cours des dix dernières années, le taux aurait changé chaque semestre* ».

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, à titre personnel, aurait préféré que la baisse du taux du Livret A soit utilisée pour réaliser des opérations dont l'équilibre financier aurait été mieux assuré et ne serve pas de justification au désengagement de l'Etat.

c) La baisse de la subvention moyenne par logement

Du fait de la chute des crédits de paiement, la subvention moyenne attribuée par logement construit diminuerait, en moyenne, de 5.000 euros à 3.000 euros. Le montant des subventions unitaires constaté en 2003 était de 6.700 euros par logement PLUS (7 % de l'opération), 15.000 euros par PLA-I (14 %). Les prêts sur fonds d'épargne de la caisse des dépôts et consignations représentent, quant à eux, respectivement 67,3 % et 31,8 % des plans de financement. **Même si l'aide de taux est supérieure à l'aide budgétaire et que la baisse du taux du Livret A devrait compenser la réduction de la subvention, il est impératif que le taux reste stable pour assurer l'équilibre des nouvelles opérations, ce qui n'est pas assuré comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué.**

Au total, votre rapporteur pour avis considère que le programme physique de construction n'apparaît pas réaliste compte tenu des moyens accordés. Il faudrait en effet plus de 400 millions d'euros pour financer les 48.000 logements en PLA-I, PLUS et les 40.000 PALULOS. Les 362 millions d'euros en autorisations de programme du chapitre 65-48/10 ne seront donc pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés.

Ainsi, d'après les informations obtenues, le ministère devrait donner d'ici peu la consigne aux directions départementales de l'équipement (DDE) de réduire le montant de ces subventions, consigne qui ne nécessite aucune modification législative et peut prendre la forme d'une circulaire. Le tableau ci-dessous retrace la baisse prévue des subventions par logement.

	Programme physique		Coût moyen par logement (euros)			Coût global (M€)	
	2003	2004	2003	2004	Variation	2003	2004
PLAI	4 500	5.000	15 000	12.000	-20%	68	60
PLUS ancien	7 500	8.000	6 700	3.750	-44%	50	30
PLUS neuf	25 000	35 000	5 400	1.800	-66%	135	63
Sous-total	37 000	48 000	6 840	3.190	-53%	253	153
PALULOS	33 500	40 000	1 200	1.200	-	40	48
Total	70 500	88 000	4 160	2.280	-45%	293	201

Source : Ministère du logement

Or, comme la pérennité de la baisse du taux du Livret A n'est pas assurée, les organismes HLM et les collectivités territoriales seront certainement appelés à compenser ce désengagement financier de l'Etat.

4. Des réformes qui devraient accroître le ralentissement de la construction neuve

Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de logements sociaux financés a continué sa décrue en 2002, exception faite de la remontée enregistrée en 2001 qui faisait suite au plan de relance de la construction décidé par le Gouvernement précédent.

NOMBRE DE LOGEMENT SOCIAUX FINANCÉS CHAQUE ANNÉE

	Total logements aidés PLA et PLUS, PLAI et PLUS CD			TOTAL PLA I		
	Neuf	Acquisition	Total	Neuf	Acquisition	Total
1994	66 275	13 378	79 653	3 336	7 742	11 078
1995	48 901	11 640	60 541	7 471	8 010	15 481
1996	41 603	10 233	51 836	2 945	5 672	8 617
1997	45 272	10 129	55 401	5 755	6 063	11 818
1998	37 176	9 300	46 476	9 913	5 684	15 597
1999	33 932	8 895	42 827	8 708	5 213	13 921
2000	29 329	8 707	38 036	1 859	3 191	5 050
2001	37 193	10 458	47 651	2 493	2 934	5 427
2002	32 546	11 910	44 456	2 176	3 016	5 188

Source : Ministère du logement

Le nombre de PLS a, au contraire, augmenté pour s'établir à 11.834 en 2002.

NOMBRE DE LOGEMENT PLA-CFF PUIS PLS DEPUIS 1994

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Neuf	8 489	4 995	4 050	4 301	4 966	4 710	3 450	6 900	9 142
ACQU.-AMÉL.	1 182	904	1 175	209	0	158	631	1 748	2 692
Total	9 671	5 899	5 225	4 510	4 966	4 868	4 081	8 648	11 834

Source : Ministère du logement

Votre rapporteur pour avis, constate, au total, que la chute du nombre de nouveaux logements sociaux financés a été atténuée ces dernières années uniquement grâce à la montée en force du PLS, qui s'est substitué au PLI.

NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS FINANCÉS (PLUS, PLA, PLA-I ET PLS)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
89 324	66 440	57 061	59 911	51 442	47 695	42 117	56 299	56 290

Source : Ministère du logement

A titre personnel, votre rapporteur pour avis considère que cette évolution est préjudiciable à plus d'un titre car l'Etat se doit de conserver un rôle majeur d'impulsion à une période où la crise du logement est particulièrement importante, notamment dans les grandes agglomérations.

5. Les besoins en réhabilitation

Concernant les opérations de rénovation sur les logements du parc social, compte tenu de la généralisation de la TVA à taux réduit sur l'ensemble des travaux d'amélioration du parc HLM, de la possibilité pour les organismes de mobiliser un prêt sans subvention auprès de la CDC pour financer ces travaux, des provisions pour grosses réparations constituées par les organismes et des moyens budgétaires consacrés à la PALULOS, le ministère chargé du logement estime que les organismes disposeront de moyens importants en 2004 pour entretenir leur parc.

Rapporté au coût moyen total des travaux, le cumul des aides budgétaires et fiscales a atteint 30,1 % en moyenne en 2001 et 29 % en 2002. Un objectif de 100.000 PALULOS avait déjà été annoncé en 2003. Il est toutefois peu probable que cet objectif soit atteint, du fait de la diminution du rythme des réhabilitations depuis 1997, ce qui s'explique par les orientations fixées au niveau national visant à recentrer la programmation de la ligne fongible au profit de la production de nouveaux logements.

Cette réorientation a d'ailleurs été renforcée en 2001 avec le plan de relance du logement locatif social. Pour 2004, un objectif de 100.000 réhabilitations est reconduit, dont 60.000 seront financées par l'ANRU dans des zones urbaines sensibles. Votre rapporteur pour avis note ainsi que la plupart des réhabilitations se réaliseront dans les zones urbaines sensibles, ce qui pose la question de l'entretien du patrimoine HLM hors de ces territoires.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS RÉHABILITÉS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements réhabilités	156 073	139 531	134 075	123 248	88 102	75 737

Source : Ministère du logement

Votre rapporteur pour avis s'alarme de la diminution des moyens consacrés à la réhabilitation du parc locatif social et du nombre de logements réhabilités alors que, à la date du 1^{er} janvier 2000, la répartition du parc de logements par année de construction montre que 52,9 % des logements sociaux ont été construits dans la période 1960-1979, soit plus d'un million de logements dans chacune des deux décennies 1960-1969 et 1970-1979, ce qui implique d'importants besoins en réhabilitation.

6. La situation financière des organismes

Depuis 1988, on constate un renforcement de la structure financière des organismes HLM, qui tend cependant à se stabiliser, notamment pour les sociétés anonymes d'HLM (SA HLM), pour lesquelles la couverture de l'actif immobilisé par les capitaux permanents se stabilise depuis plusieurs années à un taux médian de 105,7 % et 109 % en taux moyen en 2000. Pour les offices, le ratio médian correspondant est de 110,5 % et le ratio moyen de 111,3 % en 2000.

En 1999, le fonds de roulement net global, après une légère baisse pour les SA comme pour les offices en 1998 (respectivement 3,74 mois de dépenses et 3,33 mois) remonte à 4,25 mois pour les S.A et à 3,56 mois pour les offices, puis continue de s'améliorer en 2000 à 4,54 mois pour les SA et 4,17 mois pour les offices. En 2001, il se situe à quatre mois pour les offices et cinq mois pour les SA. La trésorerie globale est structurellement abondante et progresse sur la période 1988-2001. Sa structure est saine puisqu'elle repose en grande partie sur des ressources stables.

Il convient cependant de noter que la situation reste très inégale entre les organismes au sein d'une même famille. Ainsi, en 1999, plus de la moitié des offices avait un ratio de couverture de l'actif immobilisé par des capitaux permanents supérieur à 110 % (le ratio médian de couverture est de 105 % pour les SA). Par contre, moins de 10 % ont un ratio inférieur à 103 %, alors que près de 20 % des SA présentent un ratio inférieur à 100 %, ce qui est considéré comme insuffisant. Cette fourchette de dispersion perdure pour les offices sur 2000-2001 ainsi que pour les SA qui présentent encore, pour 20 % d'entre elles, un ratio inférieur à 100 % en 2001.

B. LE LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE

1. Une chute de la construction

La baisse des crédits budgétaires aura donc des conséquences inquiétantes. Ainsi, à titre d'exemple, **les mises en chantier de logements en Île-de-France n'ont jamais été aussi faibles en 2002 si l'on se réfère aux vingt-cinq dernières années, alors même que la liste des demandeurs de logements ne cesse de progresser.** Selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), en 2002, « *un peu plus de 32.000 logements ont été lancés contre 40.500 en 2001, soit le plus mauvais score depuis 1975, alors que le schéma directeur prévoit 53.000 constructions par an* ». Certes, votre rapporteur pour avis note que l'objectif du schéma directeur a été révisé et que la prise en compte des dernières évolutions démographiques devrait conduire à un objectif de 45.000 logements par an. Toutefois, ce chiffre ne prend pas en compte les besoins suscités par les évolutions économiques ainsi que les projets de démolition qui impliquent d'augmenter d'autant le nombre de logements neufs.

D'une manière générale, **les besoins sont largement supérieurs aux rythmes de construction actuels.** Les insuffisances de ces dernières années ont pu être compensées par la diminution récente du stock de logements vacants et de résidences secondaires. L'enquête logement 2001 a ainsi fait

ressortir une baisse significative du taux de logements vacants de plus de 1,5 point, ce qui représente 75.000 logements. La vacance en Île-de-France a toutefois atteint une limite basse. **Il en ressort, au final, que l'insuffisance de construction par rapport au niveau des besoins s'est traduite par un manque de logements compris entre 50.000 et 100.000 qu'il conviendra de combler à moyen terme.** Au total, votre rapporteur pour avis constate que l'augmentation de la subvention pour surcharge foncière, proposée par le PLF, constitue une nécessité pour inverser la tendance à la baisse en Île-de-France où les besoins de logements sont particulièrement importants.

2. Les conséquences sur le marché locatif parisien du désengagement des investisseurs institutionnels

Les estimations du patrimoine des investisseurs institutionnels ne sont qu'imparfaitement saisies au travers de catégories statistiques plus ou moins précises.

PATRIMOINE DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS EN RÉGION ILE-DE-FRANCE

Année	1995-1996	2001-2002*
Assureurs	80 000	60 000
Autres personnes morales (type banques, foncières, SII, ...)	115 000	68 000
Total (Institutionnels)	195 000	128 000
En % des résidences principales occupées	4,3%	2,7%

Source : Ministère du logement

Le parc locatif privé des investisseurs institutionnels représentait environ 10 % du parc locatif privé en 2002 contre 17 % environ en 1995. La deuxième moitié des années 1990 marque donc un déclin fort de l'investissement résidentiel avec un phénomène d'accélération des ventes en 2000, 2001 et 2002. Ce phénomène résulte d'arbitrages financiers en faveur de produits plus rentables (bureaux, commerces) que le secteur résidentiel locatif où les investisseurs ne bénéficient pas des mêmes incitations que les particuliers. La tendance observée en 2003 est le maintien du rythme de vente dans le prolongement des dernières années. Cette progression est toutefois moins soutenue : la conjoncture est favorable au logement locatif, en raison du faible risque qu'il présente et de son insensibilité aux fluctuations qui agitent notamment les marchés d'actions. En outre, tous les logements vendus par les investisseurs institutionnels ne quittent pas le secteur locatif : environ un tiers d'entre eux est acheté par les locataires et les deux autres tiers restent dans le secteur locatif. Une part de ce patrimoine rejoint notamment le parc locatif

social (2.000 unités en 2000, 3.500 en 2001 à travers les procédures d'acquisition amélioration).

Il n'en reste pas moins que ce désengagement des investisseurs institutionnels du secteur locatif a des conséquences importantes sur le marché parisien, qui se caractérise déjà par un déséquilibre entre l'offre et la demande. **A titre personnel, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité de prendre des mesures contraignant ces acteurs à conserver dans leurs actifs immobiliers un minimum de logements locatifs.**

III. L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

A. UNE RÉFORME CONTRE-PRODUCTIVE DU PRÊT À TAUX ZÉRO

1. Les caractéristiques du prêt à taux zéro

Le prêt à taux zéro (PTZ) offre un financement complémentaire aux particuliers qui souhaitent réaliser des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant, et de location-accession pour chacun des types d'opérations précédents. Le PTZ est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention, l'Etat leur versant une subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt. Le PTZ est destiné, sous conditions de ressources, aux personnes physiques qui acquièrent un logement pour l'occuper en tant que résidence principale et qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt. Antérieurement au 16 octobre 2003, les plafonds de ressources à prendre en compte étaient ceux figurant sur l'avis d'imposition de l'avant dernière année précédant celle de l'offre de prêt émise (avis d'imposition délivré en 2001 pour une offre de prêt émise en 2003). Ces plafonds varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement.

PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES IMPOSABLES

	Nombre de personnes du ménage				
	1	2	3	4	5 et plus
Ile-de-France (Euros)	22 105,25	28 416,64	31 572,34	34 728,03	37 883,73
soit en net mensuel (Euros)	2 558,48	3 288,96	3 654,21	4 019,45	4 384,69
et en nombre de SMIC ¹ :	2,68	3,44	3,82	4,20	4,58
Province (Euros)	18 949,56	25 260,95	28 416,64	31 572,34	34 728,03
soit en net mensuel (Euros)	2 193,24	2 923,72	3 288,96	3 654,21	4 019,45
et en nombre de SMIC ¹ :	2,29	3,06	3,44	3,82	4,20

¹ Valeur du SMIC net fiscal au 1^{er} juillet 2003 : 956,43 €, soit 688,62 € imposables.

Source : Ministère du logement

Les modalités de remboursement du PTZ dépendent du revenu imposable du ménage, apprécié de la même manière que les plafonds de ressources. Cette forme de modulation des conditions de remboursement de l'aide publique permet d'ajuster les charges de remboursement aux capacités financières des ménages. Ainsi, les personnes sont classées selon sept tranches en fonction de leurs revenus, qui leur offrent des délais de différé plus ou moins longs et une subvention plus ou moins importante.

Le montant moyen du PTZ est de 16.100 euros. Sur l'année 2002, la subvention moyenne par prêt, représentant le coût budgétaire unitaire, est de 7.464 euros (7.928 euros en neuf et 7.000 euros en acquisition-amélioration).

Subvention moyenne (en euros)

	Neuf	Ancien
Tranche 1	10 243	7 693
Tranche 2	9 490	7 785
Tranche 3	8 131	7 045
Tranche 4	4 883	4 412
Tranche 5	4 213	3 813
Tranche 6	3 175	2 962
Tranche 7	2 939	2 588
Moyenne toutes tranches	7 928	7 000

Source : Ministère du logement

2. Les moyens budgétaires du PTZ

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits se répartissent ainsi :

– 550 millions d’euros sont inscrits en AP, soit une baisse de 29,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 ;

– 525 millions d’euros sont inscrits en CP, soit une baisse de 32,7 %.

Cette correction à la baisse est liée à une réforme du mode d’attribution des prêts, notamment en matière d’appréciation des ressources du demandeur. Par ailleurs, la faiblesse des taux d’intérêt est, comme l’année dernière, avancée par le Gouvernement pour justifier cette réduction.

3. La réforme proposée par l’arrêté du 16 octobre 2003

Le Gouvernement a procédé, avec la publication d’un arrêté le 16 octobre 2003, au « recalibrage » du PTZ pour améliorer, grâce à un allongement de la durée du différé des deux premières tranches, la situation des ménages disposant des revenus les plus bas (inférieurs à deux SMIC). Selon l’analyse du ministère, la réforme tend à corriger un défaut inhérent à la prise en compte des ressources, qui, reposant sur une référence relativement ancienne, à savoir les revenus perçus deux années avant la demande du prêt, permettait à certains ménages de bénéficier d’un PTZ particulièrement avantageux, alors que les revenus perçus au moment de l’octroi du prêt étaient très supérieurs.

Selon les statistiques fournies à votre rapporteur pour avis, dans la population des bénéficiaires de PTZ en 2002, l’augmentation moyenne des revenus constatée entre l’année N-2 et N s’élève à 25 % pour l’ensemble des tranches du barème et même à 68 % pour les ménages situés dans la première tranche, c’est à dire ceux disposant des revenus les plus élevés au regard des barèmes. Dès lors, ces bénéficiaires disposaient des PTZ avec les délais de différé les plus longs, alors que les revenus perçus l’année N les auraient placés dans les tranches élevées du barème. Il est ainsi désormais prévu de prendre en référence les revenus connus les plus récents, ceux de l’année N-1, comme le font actuellement les établissements de crédit dans l’octroi du prêt principal, afin de supprimer cet « effet d’aubaine » et pour redéployer une partie de l’économie réalisée sur les ménages qui en ont le plus besoin et dont les revenus courants se situent entre un et deux SMIC.

Votre rapporteur pour avis considère que cette réforme, même si elle vise à concentrer les moyens budgétaires en faveur de l'accèsion à la propriété vers les personnes qui en ont le plus besoin, va se traduire par une baisse massive des bénéficiaires. **Au surplus, il constate que l'amélioration du différé pour les deux premières tranches s'accompagne d'un raccourcissement de ce différé, parfois très sensible, pour les autres tranches du barème.**

4. Une baisse prévisible du nombre de bénéficiaires

Cette réforme s'ajoute aux autres mesures prises depuis 1997 qui ont eu pour effet de limiter le coût du PTZ et le nombre des bénéficiaires. Entre 1997 et 2002, le nombre de bénéficiaires a diminué de plus de 17 %. Les deux premiers trimestres de l'année 2003 montreraient également une tendance à la baisse de l'ordre de 7 %. Le changement de critère d'éligibilité est applicable à compter du 3 novembre 2003. La diminution et la redistribution des effectifs entre les tranches s'appliqueront donc sur les deux derniers mois de l'année 2003. **Compte tenu du nombre de prêts déjà émis depuis le début de l'année, le nombre de PTZ qui seraient émis en 2003 est estimé à environ 95.000. Le ministère affirme que ce niveau devrait être maintenu en 2004, ce dont votre rapporteur pour avis est amené à douter au vu des chiffres.**

NOMBRE DE PRÊTS À TAUX ZÉRO

année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis	145 000	123 000	111 200	126 266	111 000	102 000	101 323
PTZ mis en force	117 900	129 150	109 200	116 858	112 169	101 893	102 124

Source : Ministère du logement

Votre rapporteur pour avis ne peut, à titre personnel, que regretter cette évolution préjudiciable au développement de l'accèsion sociale à la propriété, **qu'il juge contradictoire avec les ambitions affichées par le Gouvernement en la matière.** Comme il l'avait déjà fait valoir l'année dernière, ce prêt bénéficie pourtant aux ménages les plus modestes. En effet, les catégories socioprofessionnelles les plus concernées sont les ouvriers (33 %), les employés (28 %) et les professions intermédiaires (21,5 %). Ce constat a d'ailleurs été appuyé par le travail d'évaluation sur le PTZ réalisé conjointement par l'inspection générale des finances, le conseil général des

ponts et chaussées et le directeur de l'Agence nationale d'information sur le logement. En outre, cette aide contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un PTZ sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM).

Enfin, ce prêt a largement contribué à améliorer la situation du secteur du bâtiment et constitue l'un des moteurs de la dynamique des mises en chantier. **L'effet de levier du dispositif est évalué à environ 2,5, ce qui signifie que 250 millions d'euros de subventions versées en moins cette année pourraient entraîner une baisse importante d'activité économique pour les entreprises de la construction.**

B. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE FORMULE D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Le Gouvernement a décidé de mettre en place un nouveau dispositif d'aide à la location-accession² destiné aux ménages ayant des revenus inférieurs aux plafonds du prêt à l'accession sociale (PAS). Cette nouvelle formule, le **prêt social location accession (PSLA)**, leur permettra de bénéficier d'une TVA à taux réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans. A l'issue d'une phase locative qui ne devrait pas excéder quatre ans mais qui permettra de constituer une épargne et donc un apport personnel, les ménages pourront alors rentrer dans une phase d'accession à la propriété. Un dispositif transitoire sera mis en place pour permettre la distribution de ce nouveau produit dès le début de l'année 2004.

Votre rapporteur pour avis estime néanmoins que cette mesure, même si elle mérite d'être saluée, aura vraisemblablement un impact limité.

IV. DES AIDES À LA PERSONNE INSUFFISANTES ?

A. LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

Le circuit de financement des aides à la personne se caractérise par sa relative complexité.

- Le fonds national des prestations familiales (FNPF) qui finance l'allocation de logement familiale (ALF) est alimenté par les cotisations

² Le contrat de location-accession est défini par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984.

familiales des employeurs et 1,1 % de CSG. De ce fait, le budget du ministère du logement ne participe pas au financement de l'ALF.

- Le fonds national d'aide au logement (FNAL), créé par la loi du 16 juillet 1971, finance l'allocation de logement sociale (ALS), l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées et l'aide à la gestion des aires de nomades. Il est alimenté par :

- une contribution de l'Etat ;

- le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés, à un taux de 0,10 % ;

- le produit d'une contribution à la charge des employeurs ayant plus de neuf salariés, à l'exception de l'Etat et des collectivités locales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la Sécurité sociale. Le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires déplafonnés, s'élève à 0,40 %.

- Le fonds national de l'habitat (FNH), institué par la loi du 3 janvier 1977, finance l'aide personnalisée au logement (APL). Il est alimenté par :

- des contributions provenant des régimes de prestations familiales (fonds national des prestations familiales et budget annexe des prestations sociales agricoles) et du fonds national d'aide au logement, représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL ;

- une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

Le total des prestations versées a atteint 13,3 milliards d'euros en 2002, dont 6,2 milliards d'euros pour l'aide personnalisée au logement (APL), 3,9 milliards d'euros pour l'aide au logement sociale (ALS) et 3,2 milliards d'euros pour l'aide au logement familiale (ALF). Au total, la part de l'Etat dans le financement des aides à la personne pour le logement (40 %) est inférieure à celle des entreprises.

PART DE L'ETAT DANS LE FINANCEMENT DES DIFFÉRENTES AIDES

	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL ETAT ⁽¹⁾ en M €	4 925	5 104	5 262	4 997	5 419
TOTAL EMPLOYEURS en M€	7 111	7 436	7 465	7 870	8 139
PART DE L'ETAT DANS LE FINANCEMENT TOTAL	40,9%	40,7%	41,3%	38,8%	40,0%

Source : Ministère du logement

Cette part a eu tendance à se réduire ces dernières années avec l'augmentation des cotisations employeurs et la baisse corrélative des prestations. Entre 1997 et 2002, les versements des employeurs ont progressé d'un milliard d'euros pour atteindre 8,1 milliards d'euros, tandis que les versements de l'Etat se sont stabilisés autour de 5 milliards d'euros. L'Etat a donc pleinement profité de la croissance, sans avoir à réaliser des économies.

B. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE

Pour la deuxième année consécutive, le nombre total des bénéficiaires des aides à la personne est en très légère diminution en 2002 (-0,5 %). Cette réduction est due à la poursuite de la baisse (-11,5 %) des bénéficiaires en APL accession, les nouveaux entrants ne compensant pas les sorties de bénéficiaires des générations très importantes des années 1980. Le nombre d'allocataires en locatif est quasiment stable (+0,4 %), l'évolution étant toutefois différente suivant les aides : +0,3% en APL, hausse de 1,3% en ALS après une forte baisse en 2001, poursuite de la baisse en ALF (-0,8% en 2002). Au total, les aides personnelles au logement **concernent 6,2 millions de ménages, dont 5,3 millions au titre de la location et 803 millions au titre de l'accession.**

BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU LOGEMENT

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Location	5 057	5 176	5 186	5 360	5 368	5 391	5 345	5 365
Accession	992	973	994	943	905	887	853	803
TOTAL	6 010	6 158	6 169	6 303	6 274	6 278	6 198	6168

Source : Ministère du logement

C. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN 2004

La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS) atteindrait 5,04 milliards d'euros en 2004 soit une diminution de 193 millions d'euros (-3,4 %) par rapport à 2003.

Dotation budgétaire demandée pour 2004 (en millions d'euros)

	Ch.46-40
LFI 2003	5 239,00
PLF 2004	5 046,00
écart 2004/2003	
dont	
extension en année pleine de l'actualisation au 1/07/2003	49,00
mesures d'économies sur les barèmes	-185,00
ajustement du tendanciel	-57,00

Source : Ministère du logement

Trois évolutions expliquent cette variation :

– la revalorisation des allocations réalisées au 1^{er} juillet 2003 (extension du barème en année pleine) pour un montant de 49 millions d'euros ;

– des mesures d'économies en raison de l'évolution tendancielle des prestations s'élevant à 57 millions d'euros ;

– diverses mesures d'économies seraient mises en oeuvre sur le barème pour un montant de 185 millions d'euros.

Cette dotation apparaît pourtant bien insuffisante pour couvrir deux évolutions contradictoires. D'une part, selon le ministère du logement, le coût budgétaire de l'actualisation en année pleine, allant du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, serait de 140 millions d'euros. Les 49 millions ont vocation à couvrir l'extension du barème sur la période 1^{er} juillet 2003–31 décembre 2003, l'impact de la revalorisation sur le premier semestre 2004 étant compris dans le « tendanciel ». Le montant prévu pour financer l'actualisation est donc insuffisant de 21 millions d'euros. D'autre part, le ralentissement des versements des employeurs devrait s'élever à 60 millions d'euros en 2004. Comme le souligne notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial de la commission des finances, la dotation de l'Etat pourrait être, au total, insuffisante de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis note qu'il ne lui a pas été possible d'obtenir le détail de ces diverses mesures d'économies, le ministère lui répondant, sans plus de précision, que ces mesures seraient présentées prochainement au Conseil national de l'habitat et qu'elles auraient pour souci de corriger certaines anomalies actuelles, qui privilégient certains bénéficiaires par rapport à d'autres sans que cela ne soit justifié ni par l'importance de la dépense logement, ni par le nombre des personnes à charge du bénéficiaire.

Votre rapporteur pour avis tient à faire plusieurs observations. Tout d'abord, il convient de réfléchir à une simplification du mode de financement des aides à la personne, notamment envisager la fusion entre le FNAL et le FNH et à l'opportunité, dans un souci de rationalisation, de procéder à la revalorisation du barème au 1^{er} janvier, ce qui simplifierait les prévisions budgétaires. Le Gouvernement annonce d'ailleurs que des travaux sont en cours et permettraient d'appliquer ce nouveau système à compter du 1^{er} janvier 2005.

Au delà, votre rapporteur pour avis juge que la réduction des moyens affectés aux aides à la personne est inquiétante à plus d'un titre. Comme l'a rappelé un rapport récent de votre commission, présenté par notre collègue Marcel-Pierre Cléach³, il a été constaté au cours des deux dernières années une forte envolée des loyers du secteur privé, parfois spectaculaire sur les marchés tendus des grandes agglomérations. **Cette progression des loyers, couplée à la diminution des aides au logement, impliquera nécessairement la hausse de contribution locative de certains ménages, ce qui ne sera pas sans effet sur les plus modestes d'entre eux.**

V. LES AIDES EN FAVEUR DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

A. LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

Les mesures de solidarité pour le logement des personnes défavorisées sont financées essentiellement à partir des crédits affectés sur le chapitre 46-50. Il s'agit de la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et de la contribution de l'Etat aux associations logeant, à titre temporaire, des personnes défavorisées. **Les crédits affectés à ce chapitre augmentent de 10,6 millions d'euros (+ 9,57 %) pour s'établir à 121 millions d'euros au total, contre 110,7 millions d'euros en 2003.**

³ Rapport d'information n° 22 (2003-2004) fait au nom de la Commission des Affaires économiques par M. Marcel-Pierre Cléach, Logement : pour un retour à l'équilibre.

1. Quel avenir pour les fonds de solidarité pour le logement ?

Les fonds de solidarité pour le logement sont des organismes départementaux, actuellement cofinancés par l'Etat et les Conseils généraux, qui accordent des aides financières (prêts et/ou subventions ou cautionnement) aux ménages défavorisés :

- pour les aider à se maintenir dans le logement en cas d'impayés locatifs ou de paiement de charges dans le cadre des copropriétés en difficultés (notamment les charges dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde) ;

- pour les aider à entrer dans un logement locatif (cautionnement, prise en charge du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence et autres frais d'installation...).

Les FSL financent l'accompagnement social lié au logement (ASLL) assuré par les associations et d'autres organismes. Ils peuvent également garantir les associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées (par exemple, dans le cadre d'une sous-location ou d'une convention ALT).

Pour 2004, le montant de la dotation versée aux FSL serait de 81,3 millions d'euros, soit une hausse de 3,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Le projet de loi de finances procède au rattrapage de ces crédits qui avaient enregistré une baisse conséquente l'année dernière. Votre rapporteur pour avis avait d'ailleurs déploré cette réduction, justifiée par l'existence de trésoreries dans un certain nombre de FSL. Or, ces réserves s'expliquaient par l'élargissement des missions des fonds, qui avaient connu des difficultés de mise en oeuvre. Cette réduction des moyens au profit des personnes défavorisées était, au surplus, contradictoire avec la hausse du nombre de contentieux locatifs du fait d'impayés de loyers depuis 1997, liée en grande partie à l'envolée des loyers du secteur privé.

En outre, la dotation budgétaire de cette année est particulièrement importante car elle va déterminer en partie le montant du transfert de ressources qui sera affecté aux collectivités territoriales qui se voient confier le financement des FSL en application de l'article 50 du projet de loi relatif aux responsabilités locales⁴. Ce projet procède par ailleurs à l'élargissement des compétences des FSL qui auront désormais pour mission de solder les dettes des ménages relatives à la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Malgré la hausse prévue en 2004, les FSL auront vu leurs moyens baisser considérablement depuis 2001.

⁴ L'article 88 de ce projet de loi prévoit que la compensation des transferts des dépenses ordinaires de l'Etat vers les collectivités locales se fait en fonction de la valeur moyenne actualisée des dotations des trois dernières années.

RESSOURCES DES FSL

(en M€)	1998	1999	2000	2001	2002 (estimation)
État	54,7	75,9	75,1	73,87	68,5
Conseils généraux	58,3	81,2	80,5	78,2	70,2
CAF	10,4	12,1	11,9	10,0	10,4
Communes	7,5	6,8	7,1	7,5	7,5
Bailleurs Publics	7,2	8,0	7,6	6,6	7
ASSEDIC	19,8	19,6	14,9	14,2	7
Autres partenaires (1 %, MSA, divers)	3,3	1,9	1,2	1,8	1,7
Reports (trésorerie au 1 ^{er} janvier)	78,7	94,4	142,8	177,1	160,1
Retours de prêts et dépôts	47,6	49,2	49,8	44,5	42,1
Produits financiers	2,8	4,1	2,9	1,9	1,5
Total des ressources disponibles sur l'année	290,3	353,5	394,2	415,6	376,0

Source : Ministère du logement

Le nombre de ménages bénéficiaires des aides des FSL observe une large tendance à la hausse.

Années	1998 (98 dpts)	1999 (98 dpts)	2000 (98 dpts)	2001 (98 dpts)	Évolution de 2000 à 2001
Nombre de ménages aidés au maintien (1)	61 159	64 717	75 994	72 845	- 3,0 %
Nombre de ménages aidés à l'accès (2)	151 391	163 835	162 683	154 969	- 4,2 %
Nombre de ménages accédants en difficulté aidés (3)			117	134	+ 176 %
Nombre de ménages aidés financièrement	212 550	228 552	238 794	227 948	- 4,5 %
Nombre de ménages ayant bénéficié d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) (4)	52 174	66 724	65 134	83 974	+ 15,7 %
<i>dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel (5)</i>	<i>31 820</i>	<i>38 736</i>	<i>30 601</i>	<i>16 723</i>	<i>- 38,4 %</i>
Nombre total de ménages aidés par les FSL <i>= (1) + (2) + (3) + (4) - (5)</i>	232 904	256 540	273 327	296 117	+ 6,2 %

Source : Ministère du logement

De ce fait, votre rapporteur pour avis, à titre personnel, estime que les ressources totales des fonds de solidarité logement s'avèrent insuffisantes pour couvrir les besoins importants des ménages en difficulté, plus particulièrement dans une période où la conjoncture économique ne s'est pas révélée très dynamique.

2. L'aide au logement temporaire (ALT)

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, appelée aide au logement temporaire (ALT), a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. Il s'agit d'une aide forfaitaire versée exclusivement aux associations ou, à compter du 1^{er} août 1998, aux CCAS ayant conclu une convention avec l'Etat. L'ALT doit permettre d'accueillir dans un parc de logements géré par les associations ou les CCAS, en urgence et de manière temporaire, des personnes sans ressources qui ne peuvent bénéficier des aides personnelles au logement.

Pour 2004, la contribution de l'Etat au FNAL pour l'ALT s'établirait à 40 millions d'euros, soit une hausse de 8,3 millions d'euros. Cette augmentation se justifie par la montée en charge du dispositif. En 2001 et 2002, les engagements ont cru annuellement d'environ 15 %, en raison d'une forte demande en hébergement des demandeurs d'asile. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver cette hausse, d'autant plus qu'il avait déploré, lors de la présentation de son avis sur les crédits du logement dans le projet de loi de finances pour 2003, une baisse de ces mêmes crédits de l'ordre de 1,37 millions d'euros.

Le Gouvernement annonce par ailleurs que, face à la difficulté de maîtriser les dépenses de l'ALT, il envisage de contingerer cette aide, afin d'inciter ses prescripteurs à la destiner aux populations prioritaires. Une mission conjointe des inspections de l'équipement, des affaires sociales et des finances est d'ailleurs en cours sur cette question.

B. LES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

Les procédures de lutte contre l'insalubrité ont pour objet de vérifier que l'état des logements ne porte pas atteinte à la santé des occupants. Le traitement de l'insalubrité repose sur deux modalités opérationnelles et financières selon qu'il s'agit d'une insalubrité dite remédiable ou irrémédiable :

– la sortie d'insalubrité remédiable est assurée par la prescription de travaux aux propriétaires par arrêté préfectoral ;

– **le traitement opérationnel de l'insalubrité irrémédiable** repose principalement sur le dispositif de **résorption de l'habitat insalubre (RHI)**.

En outre, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a institué, en son article 18, une nouvelle procédure donnant aux maires la possibilité de prescrire des travaux sur des équipements communs d'un immeuble collectif à usage d'habitation présentant un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des habitants.

1. La RHI : un outil opérationnel du traitement de l'insalubrité irrémédiable

La RHI est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique, ouverte aux communes ou à leurs groupements, destinée à traiter les immeubles irrémédiablement insalubres par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. Les actions de RHI bénéficient de fortes subventions de l'Etat qui couvrent de 70 % à 100 % du déficit du bilan de l'opération. Les terrains libérés et les immeubles réhabilités avec ce dispositif doivent accueillir des logements locatifs sociaux publics. **Les opérations de RHI ont donc une forte finalité sociale.** Elles visent non seulement à trouver une solution de logement pérenne mais aussi à répondre aux difficultés sociales des occupants.

Pour 2004, les crédits affectés aux opérations de RHI diminuent de 2,9 millions d'euros en AP pour s'établir à **7 millions d'euros**. **Le ministère annonce néanmoins que des reports de 2003 sur 2004 seront effectués pour maintenir les moyens disponibles.**

2. La lutte contre le saturnisme

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu des mesures d'urgence et des mesures préventives pour lutter contre le saturnisme, **en instaurant une passerelle entre ces deux types mesures**. Tout état des risques révélant une accessibilité au plomb, importante ou non, est transmis au préfet et constitue ainsi un signalement à partir duquel le préfet devra évaluer s'il y a lieu de prendre des mesures d'urgence.

Ce dispositif n'a été opérationnel qu'à compter de l'automne 1999 et les demandes de crédits n'ont porté essentiellement, jusqu'à fin 2000, que sur la réalisation de diagnostics. A partir de 2001 et 2002, une partie des moyens budgétaires demandés a porté également sur la réalisation de travaux d'office. Malgré des difficultés de consommation des crédits au cours des années 1999, 2000 et 2001, en raison essentiellement des délais liés à la mise en place, dans

les départements, des procédures de marchés de diagnostics et de travaux, la procédure s'est peu à peu développée.

En 2002, le nombre de départements ayant fait une demande de crédits marque une augmentation significative avec quarante-cinq départements pour une délégation totale de crédits de 9,1 millions d'euros. Vingt-deux départements ont présenté une première demande en 2002 et sept d'entre eux ont une demande en forte progression, notamment Paris et les départements de la petite couronne, la Gironde, les Bouches-du-Rhône et le Rhône. Le taux de consommation de ces crédits était de 32,5 % soit 2,96 millions d'euros. Cette montée en charge semble se confirmer pour 2003. A ce jour, quarante-sept départements ont fait l'objet d'une délégation de crédits pour un montant déjà supérieur à celui délégué pour la totalité de l'année 2002.

Votre rapporteur se félicite, à ce titre, que les dotations dans le projet de loi finances progressent très fortement, de 130 %, pour s'établir à 13 millions d'euros, ce qui fait plus que compenser la baisse que ces crédits avaient enregistré l'année dernière. **Il est en effet fondamental, selon votre rapporteur pour avis, de mettre en oeuvre des moyens importants pour combattre ce fléau, maladie d'un autre temps, qui n'est plus acceptable au XXI^{ème} siècle.**

CHAPITRE II

QUELLES PERSPECTIVES POUR L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ?

Conformément aux souhaits exprimés par le Bureau de la Commission des Affaires économiques, votre rapporteur pour avis a choisi d'établir un bilan du fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et d'examiner quelles sont ses perspectives, notamment dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

I. UN OUTIL AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, établissement public national créé par la loi de finances rectificative pour 1970, **mène une action décisive dans le domaine de la qualité de l'habitat et de son amélioration**. Ses interventions contribuent au développement d'un parc locatif privé conventionné de qualité et à la remise sur le marché de logements non conformes.

A. L'ORGANISATION DE L'ANAH

L'ANAH se caractérise par une gestion partenariale et décentralisée. Son conseil d'administration est composé de treize membres⁵ et de son président, nommé par arrêté conjoint du ministre chargé du logement et du ministre chargé des finances. Le conseil définit les objectifs et les orientations de l'Agence, arrête les priorités quant aux opérations dont l'exécution doit être facilitée, fixe les modalités d'attribution des subventions, vote le budget et approuve les comptes. Par ailleurs, dans chaque département est institué une commission d'amélioration de l'habitat (CAH), composée de huit membres⁶. Le délégué local, qui est le représentant de l'Agence dans le département, est nommé par le directeur général de l'Agence. Il dirige la CAH et il lui incombe d'instruire les demandes d'aides, d'assister aux séances de la CAH et d'assurer l'exécution de ses décisions concernant les programmes d'action et les subventions. Par ailleurs, une délégation de l'Agence est représentée dans chaque département à la DDE.

L'ANAH agréé des organismes apportant aide et conseil aux propriétaires pour l'établissement de leurs demandes de subventions. Il s'agit de l'Union des propriétaires immobiliers et de deux réseaux d'associations, les Pact-Arim et les associations Habitat et développement rural, qui mettent souvent en oeuvre les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les programmes sociaux thématiques de l'ANAH.

La Fédération Nationale Habitat et Développement Rural FNHDR :
--

⁵ Deux représentants du ministre chargé du logement, deux représentants du ministre chargé des finances, cinq représentants des propriétaires, deux représentants des locataires une personne qualifiée pour ses compétences dans le domaine du logement et une personne qualifiée pour ses compétences dans le domaine social.

⁶ Le directeur départemental de l'équipement qui en assure la présidence, le trésorier payeur général, trois représentants des propriétaires (bailleurs ou occupants), un représentant des locataires, une personne qualifiée pour ces compétences dans le domaine du logement et une personne compétente dans le domaine social.

Elle réhabilite et valorise le parc vacant en milieu rural et développe à travers les services immobiliers ruraux et sociaux (SIRES) une activité de gestion locative. Les associations du réseau, dont certaines sont également affiliées à la fédération nationale des centres PACT-ARIM, interviennent notamment dans le cadre du groupage des dossiers d'aide à l'amélioration du parc privé et de l'animation des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

La Fédération nationale des centres PACT-ARIM (FNC PACT-ARIM) :

La Fédération nationale des centres pour la protection, l'amélioration, la conservation, la transformation de l'habitat et la restauration immobilière (FNC PACT-ARIM) est issue de la ligue nationale contre les taudis créée en 1924. Le premier centre a été créé à Lyon en 1942, et la Fédération regroupe maintenant environ 150 associations. Le réseau des PACT-ARIM emploie environ 3 000 salariés qui travaillent en étroite collaboration avec l'ANAH

Les actions développées par les membres du réseau visent principalement à produire une offre de logements à loyers maîtrisés favorisant la diversité de l'habitat dans les villes et les pays ; adapter l'habitat aux besoins et aux usagers (adaptation de logements au handicap ou au vieillissement) ; combattre l'habitat indécent et insalubre ; travailler à la mise en œuvre de dispositifs durables d'accès des plus démunis à un logement et assurer leur accompagnement.

Ces activités se traduisent par :

- l'amélioration d'environ 120.000 logements par an ;
- le conventionnement de plus de 4.500 logements privés, et la production de plus de 2.000 logements privés très sociaux ;
- l'animation de 1.400 OPAH, PST, MOUS, contrats animés, soit environ la moitié des opérations ;
- la production de 600 logements par an en maîtrise d'ouvrage ;
- la disposition d'un parc de 13.700 logements gérés dont 8.300 en pleine propriété ;
- environ 8.000 ménages suivis au titre de l'accompagnement social.

B. LES SUBVENTIONS DE L'AGENCE

Les subventions de l'ANAH s'adressent aux propriétaires qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements qu'ils occupent, s'ils remplissent des conditions de ressources, ou qu'ils louent. Le fonctionnement de l'Agence a fait l'objet d'une importante réforme en application des dispositions de la loi SRU. Alors que sous le régime antérieur l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, **elle est, depuis janvier 2002, également compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants**, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet. Les subventions de l'ANAH concernent des travaux réalisés dans des logements achevés depuis au moins quinze ans. **En cas de versement d'une subvention, le logement doit être occupé ou loué après travaux pendant neuf ans à titre de résidence principale.** Les travaux doivent être effectués, après l'autorisation de l'ANAH, par des professionnels du bâtiment. Ils doivent permettre :

– d’améliorer l’habitat en matière de sécurité, de confort, de salubrité, d’équipement, d’accessibilité et d’adaptation aux personnes handicapées physiques ;

– de faire des économies d’énergie et d’améliorer l’isolation acoustique.

Les travaux peuvent être réalisés dans les parties privatives ou communes des immeubles. Le montant de la subvention varie en fonction des engagements souscrits par le propriétaire :

– pour les propriétaires occupants, il est généralement de 20 % du coût des travaux subventionnables, plafonné à 13.000 euros.

– pour les propriétaires bailleurs, le taux de subvention est de 20 % du montant des travaux subventionnables.

Ce montant de subvention peut être largement majoré lorsque le propriétaire s’engage à respecter un plafond de loyer et si le logement est situé dans une opération programmée d’amélioration de l’habitat (OPAH), ou s’il inscrit dans un programme social thématique pour le logement des personnes défavorisées (PST).

C. LES OUTILS D’INTERVENTION DE L’AGENCE

1. Les opérations programmées d’amélioration de l’habitat

a) L’objectif des OPAH

Créées en 1977, les opérations programmées d’amélioration de l’habitat (OPAH) ont constitué, au cours des vingt-cinq dernières années, la démarche principale par laquelle a été réalisée la réhabilitation des centres urbains et des bourgs ruraux. L’efficacité des OPAH tient, pour une grande part, à la pertinence du partenariat « collectivités territoriales–Etat–ANAH » qui contribue à déclencher chez les acteurs privés des dynamiques de réinvestissement.

Toutefois, vingt-cinq ans après leur création, les OPAH n’ont pas toujours permis de traiter certains types d’habitat particulièrement dégradés. **Le recensement de 1999 a ainsi fait apparaître qu’au-delà d’une amélioration globale des conditions d’habitat, il existait encore un parc inconfortable de près de 4,3 millions de logements dépourvus du confort**

au sens de l'Insee, parmi lesquels près de 1,1 million ne disposaient pas encore d'installation sanitaire de base. On constate une corrélation croissante entre la dégradation de l'habitat et la fragilité de la population qui l'occupe. Ce sont en général les populations socialement les plus fragiles qui se retrouvent dans les quartiers d'habitat privé les plus dégradés, y compris dans les zones prospères. Les villes situées dans des régions confrontées à des mutations économiques importantes connaissent par ailleurs les plus graves phénomènes de dévalorisation et de pauvreté.

b) Les modalités des OPAH

Une OPAH constitue l'expression d'un projet d'ensemble d'évolution d'un quartier d'habitat privé, confronté à des difficultés particulières. Elle se concrétise par une convention d'une durée de cinq ans maximum, qui décline un programme d'actions et précise les engagements réciproques de la collectivité territoriale compétente, de l'Etat et de l'ANAH, voire de partenaires complémentaires. L'OPAH ne saurait pourtant se réduire à un simple cadre de distribution de subventions aux propriétaires privés.

Cette ambition passe nécessairement par un niveau d'exigence qualitatif élevé, qu'il s'agisse des actions d'intervention urbaine, sur les espaces publics, mais aussi pour l'amélioration de l'habitabilité urbaine, de mixité sociale et de diversité de l'habitat, notamment par le conventionnement de logements privés et l'organisation d'une bonne complémentarité entre parc de logements privés et publics. L'engagement dans une telle démarche suppose un diagnostic préalable approfondi, portant aussi bien sur l'évaluation du territoire à traiter, son périmètre, la nature des problèmes rencontrés, que sur le type de réponse qu'il convient de lui apporter.

c) Une meilleure adaptation des OPAH

En outre, il est apparu nécessaire, pour mieux répondre aux problèmes propres à certains territoires ou à certaines situations, urbaines ou rurales, de renforcer l'OPAH de droit commun dans les territoires relevant du renouvellement urbain ou de la revitalisation rurale, en leur ouvrant le bénéfice d'aides majorées de l'Etat et de l'ANAH.

● **L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)**, dont la durée est de cinq ans, permet de compléter l'OPAH pour traiter spécifiquement les territoires urbains confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux, nécessitant, la définition de dispositifs d'intervention lourds. Ces

dispositifs font appel à des interventions foncières et immobilières et à des outils coercitifs de droit public (traitement de l'insalubrité, démolitions, actions foncières, éventuellement sous déclaration d'utilité publique). L'OPAH-RU bénéficie de subventions fortement majorées de l'Etat pour mener à bien les études pré-opérationnelles et la conduite d'opération. L'ANAH apporte un financement amélioré en faveur des travaux entrepris par les propriétaires occupants.

● **L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)** permet de compléter l'OPAH de droit commun pour traiter, dans un cadre intercommunal, les territoires ruraux, situés hors péri-urbain ou hors zones touristiques et qui sont confrontés à de graves phénomènes de dévitalisation, marqués par des déséquilibres démographiques, un niveau de revenus plus faible et des conditions d'habitat inadaptées aux besoins. Elle constitue le volet « habitat et cadre de vie » d'un projet de développement local intercommunal formalisé dans le cadre d'un contrat de pays ou d'un Parc naturel régional (PNR). L'OPAH-RR fait l'objet de financements améliorés de l'ANAH au titre des travaux entrepris par les propriétaires occupants.

2. Les programmes sociaux thématiques et les logements d'insertion privés

Les programmes sociaux thématiques (PST) ont été créés en 1990 dans le cadre de la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement. Le PST, convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale, est fondé sur une négociation avec les propriétaires privés. En contrepartie d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux et d'un certain nombre de services tels que l'assistance technique aux bailleurs, la garantie de loyer, ou encore l'accompagnement social des locataires, le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant neuf ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme⁷.

Les taux de subvention de l'ANAH peuvent varier de 40 à 70 % d'un montant de travaux plafonné, selon que le logement est situé ou non dans des secteurs à loyers tendus, tels que définis par le zonage applicable aux

⁷ *Organisme ou commission, désigné dans la convention PST, chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.*

prêts locatifs intermédiaires (PLI). Ces taux peuvent être, le cas échéant, majorés en cas de participation d'une collectivité locale.

Ces règles peuvent s'étendre aux logements d'insertion privés (LIP) si le propriétaire respecte les mêmes engagements.

D. LES OPÉRATIONS ENGAGÉES EN 2002

En 2002, 111.200 dossiers ont été agréés par les Commissions d'amélioration de l'habitat, dont 47.800 (43 % des dossiers) au titre des aides versées aux propriétaires bailleurs (en diminution depuis 2000) et 63.400 au profit des propriétaires occupants (57 %). **Le montant total des subventions attribuées en 2002 est de 456,19 millions d'euros** qui, pour 72 % (soit 328,57 millions), bénéficient aux propriétaires bailleurs et pour 28 % (soit 127,62 millions) aux propriétaires occupants. **Au total, 178.400 logements, dont 115.000 en location ont été subventionnés** pour un moment total de travaux subventionnables de 1,78 milliard d'euros. **Les interventions de l'ANAH ont ainsi permis de remettre sur le marché 30.600 logements vacants.** Au total, les travaux générés, comprenant les travaux non subventionnables, représentent 2,35 milliards d'euros.

Votre rapporteur pour avis ne saurait que relever à nouveau l'action décisive que mène l'ANAH pour l'amélioration de la qualité des conditions d'habitat et la réduction du nombre de logements vacants.

E. LES NOUVELLES PRIORITÉS DÉFINIES PAR L'ANAH

Lors de son conseil d'administration du 2 octobre 2003, l'Agence a défini trois grandes priorités pour l'année à venir :

- contribuer à la production d'un parc de logements locatifs à loyers maîtrisés ;
- la santé et la sécurité ;
- l'amélioration des logements dans la perspective du développement durable.

Par ailleurs, le conseil a décidé d'adapter les modalités d'intervention de l'Agence tant sur les taux de subvention que sur la liste des travaux recevables pour améliorer la cohérence et l'efficacité des différents dispositifs concernant le parc de logements privés, en particulier entre les aides de l'ANAH et celles prévues par le nouveau dispositif d'amortissement fiscal pour les investissements locatifs de la loi Urbanisme et Habitat. Il a ainsi été décidé d'adopter, pour les aides de l'Agence, le même zonage que pour le nouveau dispositif d'amortissement (trois zones A, B et C), qui tient mieux compte de la réalité des tensions locatives. Ainsi, conformément à une logique de priorité et pour faciliter le développement d'un parc privé conventionné dans les zones tendues, le taux des subventions sera augmenté dans toutes les agglomérations qui connaissent une situation locative tendue (zones A et B).

Le régime des aides à la mobilisation des logements vacants est simplifié. Toutes les agglomérations qui connaissent une situation tendue sur le marché locatif seront éligibles à la prime spécifique de 3.000 euros. Cette prime sera désormais mieux ciblée sur les logements vétustes qui connaissent une vacance structurelle. En outre, face à l'ampleur des besoins, le dispositif d'aides à la réalisation de travaux permettant le maintien à domicile et l'autonomie des personnes handicapées est assoupli. La prise en compte du développement durable dans le parc existant sera également renforcée. Ainsi, les changements de fenêtres et de chaudières ne seront désormais subventionnés que si ces équipements respectent une exigence minimale de qualité.

Enfin, alors qu'il reste un très grand nombre de logements ne disposant pas des trois éléments de confort ou qui connaissent de très graves lacunes en termes de sécurité des habitants, la circulaire de programmation devrait prévoir, pour les propriétaires bailleurs et pour les propriétaires occupants, de réserver strictement les crédits dans le secteur diffus aux logements qui relèvent de ces catégories. **Cette plus grande exigence dans l'octroi des aides doit permettre un traitement local plus homogène et plus efficace des demandes et contribuer à diminuer les stocks de demandes aujourd'hui excessifs.**

II. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

A. UN BUDGET FORTEMENT RÉDUIT

1. Un ralentissement des moyens budgétaires au cours des dix dernières années

Au cours des dix dernières années, les dotations budgétaires accordées se situaient autour de 530 millions d'euros. Ce chiffre moyen a fluctué d'année en année mais a toujours été globalement respecté, y compris pendant les périodes de graves tensions budgétaires, notamment entre 1995 et 1997. Les moyens de l'Agence ont connu une première baisse sensible avec le projet de loi de finances pour 2001. Par ailleurs en 2002, la situation budgétaire de l'ANAH a connu une détérioration, comme le montre le tableau suivant.

Subvention d'investissement versée par l'Etat (en millions d'euros)

	AP (ANAH)	AP (PAH)	TOTAL AP	CP (ANAH)	CP (PAH)	TOTAL CP
1995	377,3	80,19	457,49	368,77	96,87	465,64
1996	321,67	122,72	444,39	325,48	105,95	431,43
1997	337,67	125,77	463,44	319,08	142,54	461,62
1998	335,39	110,53	445,92	320,91	108,80	429,71
1999	335,39	109,08	444,47	326,24	118,71	444,95
2000	316,94	106,71	423,65	264,19	103,67	367,86
2001	269,35	109,76	379,11	222,73	130,60	353,33
2002	404,00	-	404,00	346,00	-	346,00
2003 (LFI)	422,00	-	422,00	441,60	-	441,60
2004 (PLF)	392,00	-	392,00	376,00	-	376,00

Source : Ministère du logement

A ces subventions budgétaires, il convient d'ajouter le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV), qui vient abonder le budget de l'Agence, dont le montant s'est élevé à 10,7 millions d'euros en 2000, 11,8 M€ en 2001, 16,8 M€ en 2002 et de 21 M€ jusqu'au 30 août 2003.

2. Les difficultés de l'année 2003

Le budget de l'Agence pour 2003, adopté au conseil d'administration de décembre 2002, se décomposait de la manière suivante :

392 M€ PLF 2002 (-11 % par rapport au PLF 2001)
+ 30 millions d'euros de « réserve parlementaire »
+ 11 millions d'euros de TLV
+ 20 millions d'euros d'autorisations de reports
= 453 millions d'euros

Source : ANAH

L'adoption de ce budget a été particulièrement délicate en conseil d'administration puisqu'au delà de la voix du président, il n'a été adopté que par les représentants des administrations, l'ensemble des autres membres s'abstenant. Cette abstention n'a, au demeurant, été possible qu'en tenant compte de la « rallonge parlementaire » votée à l'Assemblée nationale⁸ et de l'utilisation des reports permettant de présenter un budget, certes reconduit par rapport à 2002, mais unanimement jugé comme étant très insuffisant.

En outre, l'exécution budgétaire au cours de l'année s'est avérée particulièrement délicate compte tenu de la mise à disposition tardive des crédits par le contrôleur financier, et ce de manière récurrente, et des gels et annulations de crédits.

Alors que les crédits sont traditionnellement mis à disposition de l'Agence deux fois dans l'année, ce qui permet une planification de la tenue des réunions des commission d'amélioration de l'habitat, **l'exercice 2003 a été marqué par une mise à disposition partielle et surtout, régulièrement trop tardive**. Ces incertitudes quant aux gels et annulations ont profondément perturbé le travail des délégations locales et la confiance dans la réforme de l'Agence. En outre, l'adoption du budget ayant déjà été difficile, le gel de 30 % des autorisations de programme (soit environ 120 millions d'euros) et l'annulation de 10 % d'entre elles sont venus perturber le fonctionnement normal de l'Agence.

B. LES DIFFICULTÉS DE GESTION

Suite au versement tardif des crédits, **près de la moitié des commissions locales d'amélioration de l'habitat ne se sont pas tenues au mois de juin 2003 et près du quart en septembre. Le délai moyen**

⁸ Rallonge qui s'est révélée inopérante compte tenu des gels et annulations de crédits.

d'instruction des dossiers a, quant à lui, doublé entre l'année 2002 et 2003, passant de deux mois à quatre mois. De ce fait, un grand nombre de subventions n'ont pu être accordées, les propriétaires engageant les travaux avant la décision formelle de la commission d'amélioration de l'habitat. **Ce délai moyen a même atteint sept mois dans dix départements.**

Une première solution a été trouvée lors du conseil d'administration du mois d'octobre dernier pour lever ces difficultés. Elle repose sur trois volets :

– une simplification de l'ensemble des zonages utilisés par l'agence en utilisant le découpage en zone retenu pour le dispositif d'amortissement fiscal de la loi « urbanisme et habitat » pour l'ensemble des aides de l'ANAH ;

– un resserrement de la liste des travaux recevables, en particulier une plus grande exigence dans le domaine des travaux pour favoriser le développement durable ;

– la définition d'un scénario budgétaire pour terminer l'année 2003 après les gels de crédits.

Ce dernier volet consiste en l'annulation de la totalité des autorisations de programme qui étaient gelées (80 millions d'euros) et l'autorisation de l'utilisation de reports pour un montant de 67 millions. Par ailleurs, avec l'augmentation du produit de la TLV (+12 millions d'euros), il est possible de considérer que le « dégel » est intégral. Au total, les moyens d'intervention de l'agence pour 2003 atteindront 413 millions d'euros pour un budget approuvé de 453 millions. **Si la solution trouvée est globalement satisfaisante, elle entérine pourtant une baisse de près de 30 % des moyens de l'Agence, ce qu'à titre personnel votre rapporteur pour avis regrette.**

Le projet de loi de finances pour 2004 confirme cette diminution puisqu'il prévoit la reconduction des moyens à hauteur de 392 millions d'euros, auquel il faudra ajouter le produit de la TLV. Les conditions d'exercice du prochain budget, en particulier un rythme plus satisfaisant des mises à disposition des crédits et une absence de gel seront donc déterminantes pour l'action de l'ANAH en 2004.

III. LES PERSPECTIVES DE L'AGENCE

A. L'ARTICULATION ENTRE LES INTERVENTIONS DE L'AGENCE ET LA CRÉATION D'UN NOUVEAU DISPOSITIF EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF

Un nouveau dispositif fiscal en faveur des personnes qui investissent dans la construction d'un logement locatif neuf ou l'achat d'un logement ancien à réhabiliter a été institué par **l'article 91 de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003**.

Dans l'ancien, le bénéfice de l'amortissement fiscal s'applique aux logements acquis en vue d'une réhabilitation qui ne satisfont pas, avant la réalisation des travaux, aux caractéristiques de décence et qui font l'objet d'une réhabilitation conséquente leur permettant d'acquérir des performances techniques proches de celles des logements neufs. Dans ce cadre, le propriétaire peut déduire de ses revenus fonciers un amortissement égal à 8 % du prix de l'acquisition augmenté, le cas échéant, du montant des travaux de réhabilitation ou de transformation, pendant les cinq premières années et 2,5 % de ce prix pour les quatre années suivantes.

Par ailleurs, ce dispositif a supprimé les plafonds de ressources auxquels devaient satisfaire les locataires de ces logements. Les plafonds de loyers seront augmentés de 50 % en moyenne, selon les zones, pour les porter à près de 90 % du niveau des loyers de marché. **Votre rapporteur pour avis, à titre personnel, avait déjà eu l'occasion de préciser, lors du débat en séance publique, son désaccord avec cette mesure qui va se traduire par un effort fiscal important de la part de l'Etat sans contrepartie sociale et qui s'adressera aux personnes ayant le moins besoin d'une aide de la collectivité pour se loger.**

En outre, un tel dispositif est de nature à fragiliser les fondements du conventionnement ANAH car les personnes investissant dans l'ancien à réhabiliter avec ce mécanisme pourront bénéficier d'aides de l'Agence sans pour autant s'engager à loger des personnes en difficulté.

Toutefois, le cumul d'une aide de l'ANAH et du dispositif fiscal « urbanisme et habitat » est possible, sous réserve du caractère prioritaire et de l'intérêt économique ou social du projet présenté. En effet, les conditions d'intervention de l'Agence sur les logements qui bénéficieront de ce dispositif devraient continuer d'être essentiellement fonction du niveau des loyers que le propriétaire s'engage à pratiquer. Les propriétaires bénéficiant de l'amortissement fiscal seront néanmoins confrontés à un arbitrage dont les résultats peuvent être aléatoires car s'ils demandent une subvention complémentaire de l'ANAH, ils devront s'engager sur un loyer plafond plus

contraignant et des ressources des locataires plafonnées, contraintes auxquelles ils ne seront pas soumis s'ils ne sollicitent pas une telle aide.

B. L'ANAH ET LA DÉCENTRALISATION

L'Agence devrait voir son mode de fonctionnement profondément évoluer avec le projet de loi relatif aux responsabilités locales. En effet, l'article 49 de ce projet prévoit que certaines collectivités territoriales (EPCI et départements) pourront recevoir délégation pour la gestion des aides à la pierre, à savoir aides à la construction, à l'acquisition, à la réhabilitation et à la destruction du logement locatif social, ainsi que les aides à la rénovation de l'habitat privé. L'ensemble de ces enveloppes, qui seront notifiées par le préfet de région, seront totalement fongibles. Par ailleurs, les EPCI ou départements délégataires pourront se voir confier l'attribution et la gestion des aides de l'ANAH. Une convention spécifique signée entre l'Agence et la collectivité locale concernée viendra préciser les modalités de ce partenariat rénové. **Ce projet de loi opère donc un très net rapprochement entre l'ANAH et les collectivités locales, que votre rapporteur pour avis juge souhaitable.**

Il déplore néanmoins plusieurs caractéristiques de cette réforme. En effet, la fongibilité des enveloppes et l'absence, dans le cadre des délégations de crédits, d'une ligne budgétaire spécifique dédiée aux interventions de l'agence lui semblent dangereuses. En premier lieu, rien ne garantit le maintien des moyens de l'agence à un niveau suffisant pour couvrir les besoins. En second lieu, cette future organisation ouvre la voie à des interprétations locales en fonction des besoins, qui ne garantit pas le maintien des moyens budgétaires de l'ANAH.

Enfin, votre rapporteur pour avis, à titre personnel, déplore le vote par le Sénat d'un amendement prévoyant que les EPCI délégataires peuvent gérer seuls les aides à la rénovation de l'habitat privé, ce qui pourrait signifier la disparition, à terme, de l'Agence.

*

*

*

Alors que son rapporteur pour avis lui proposait, pour les motifs exposés à titre personnel dans le présent rapport, d'émettre un avis défavorable, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

ANNEXE

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Philippe **Pelletier**, Président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et M. Serge **Contat**, directeur général ;

- M. Dominique **Grunenwald**, Président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et Mme Régine **Ricour**, directrice de la communication ;

- M. Georges **Cavallier**, Président de la Fédération nationale des PACT-ARIM et M. Rémi **Gérard**, directeur général ;

- M. Michel **Pelenc**, directeur de la Fédération nationale Habitat et Développement rural et Mme Laure **Genaudeau**, chargée d'études.