

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, 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, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} - ANALYSE DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION	7
I. L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT	7
A. UNE LÉGÈRE PROGRESSION EN 2001	7
1. <i>La construction de logements neufs</i>	8
2. <i>L'activité d'entretien-amélioration du logement</i>	8
3. <i>Les bâtiments non résidentiels</i>	9
B. UN TASSEMENT EN 2002	9
II. ÉTAT DE LA CONSTRUCTION PAR TYPE DE LOGEMENT	11
A. LA FORTE REPRISE DE LA CONSTRUCTION NEUVE DEPUIS 1998	11
B. LA PROGRESSION CONTINUE DE LA CONSTRUCTION DE MAISONS INDIVIDUELLES	11
C. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS COLLECTIFS EST PLUS IRRÉGULIÈRE ET HÉSITANTE	12
D. LE GRAND DYNAMISME DU MARCHÉ DE L'ANCIEN	13
CHAPITRE II - UN BUDGET INSUFFISANT DANS UNE CONJONCTURE DEGRADÉE	14
I. LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU LOGEMENT POUR 2003	14
A. LA STRUCTURATION DU BUDGET	15
B. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT	16
C. LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE EN CHARGE DU LOGEMENT	16
II. DES MARGES DE MANŒVRE INSUFFISANTES POUR LES AIDES À LA PERSONNE	17
A. LE BILAN DES AIDES À LA PERSONNE EN 2001	18
B. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT	20
C. LA MISE EN PLACE DÉFINITIVE DU BARÈME UNIQUE	21
III. UNE RÉDUCTION DES MOYENS POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES	22
A. LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ	22
1. <i>Une baisse des moyens des Fonds de solidarité pour le logement</i>	22
2. <i>L'aide au logement temporaire (ALT)</i>	25

B. UNE RÉDUCTION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE	26
1. <i>La RHI : un outil opérationnel du traitement de l'insalubrité irrémédiable</i>	27
2. <i>Le plan d'éradication de l'habitat indigne</i>	27
3. <i>La lutte contre le saturnisme</i>	28
IV. LES CRÉDITS POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET LEUR RÉHABILITATION	29
A. UN CADRE JURIDIQUE MENACÉ ?.....	29
B. LE BILAN DU PLAN DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	30
1. <i>Le plan de relance de la production de logements locatifs sociaux</i>	30
2. <i>Le bilan de la mise en place des PLUS et des effets attendus par la mise en œuvre des mesures de relance d'avril 2001</i>	31
C. LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2003.....	32
1. <i>Une hausse sensible de la ligne fongible</i>	32
2. <i>Des besoins en réhabilitation importants</i>	33
3. <i>Les perspectives de la politique de renouvellement urbain</i>	34
a) Les aides de l'Etat pour les destructions	34
b) Des dispositifs complémentaires	35
4. <i>La surcharge foncière</i>	36
a) Les dotations budgétaires	36
b) Le marché de l'habitat en Ile-de-France	37
V. LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS	39
A. LA BAISSÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS AU PRÊT À TAUX ZÉRO.....	39
1. <i>Les caractéristiques du prêt à taux zéro</i>	39
2. <i>Des perspectives budgétaires plus resserrées en 2003</i>	39
3. <i>Un signe négatif</i>	40
B. L'ANAH A-T-ELLE LES MOYENS DE SES AMBITIONS ?.....	41
1. <i>Le point sur la réforme de l'ANAH</i>	41
2. <i>Les moyens financiers de l'ANAH</i>	43
ANNEXE - PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR.....	45

Mesdames, Messieurs,

Pour 2003, le budget de l'urbanisme et du logement diminue de 3,5 % en moyens d'engagement pour s'établir à **7,28 milliards d'euros**.

En effet, même si les moyens de paiement sont stables et atteignent **7,29 milliards d'euros**, les autorisations de programme observent une baisse importante, de près de 7,6 %, et s'établissent à **1,97 milliard d'euros**.

Malgré une hausse sensible de certaines lignes budgétaires, notamment de la ligne dite fongible consacrée à la construction et à l'amélioration de l'habitat locatif social ou des subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France, de nombreuses évolutions sont plutôt inquiétantes, même si le contexte budgétaire pour l'année à venir est extrêmement tendu.

Dans le cadre d'une conjoncture qui pourrait se dégrader en 2003, ce projet de budget n'offre pas de moyens suffisants pour soutenir l'activité de construction et de rénovation des logements, qui pourtant constitue l'un des principaux moteurs de la croissance économique, ou pour financer les dispositifs de solidarité

A titre d'exemple, les moyens affectés aux aides personnelles pour le logement ne prennent en compte ni une éventuelle dégradation de la conjoncture en 2003 qui pourrait augmenter le nombre de bénéficiaires de ces aides, ni les réserves nécessaires pour leur traditionnelle revalorisation au 1^{er} juillet prochain.

De la même manière, les moyens affectés aux dispositifs spécifiques de solidarité s'inscrivent en baisse dans ce projet de budget, qu'il s'agisse des crédits des fonds de solidarité pour le logement ou des aides apportées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

En outre, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), malgré la réforme dont elle a fait l'objet et qui a entraîné un élargissement de ses missions et de son mode de fonctionnement, voit ses autorisations de programme diminuer de 50 millions d'euros.

Les crédits affectés au financement du prêt à taux zéro (PTZ) sont également en nette diminution, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, ceci malgré une efficacité économique et sociale forte de ce prêt, ce qui peut, à terme, fragiliser ce dispositif et contribuer à réduire un peu plus le nombre de bénéficiaires.

Au total, ces évolutions budgétaires ne font pas apparaître le secteur du logement comme une priorité nationale pour 2003.

CHAPITRE I^{ER} -

ANALYSE DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION

I. L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ EN VOLUME EN 2001 ET 2002 DANS LE BÂTIMENT

	Chiffre d'affaires 2001*	Evolutions 2001/2000 en %**	Evolutions 2002/2001 (prévision) en %**
LOGEMENT	51,7	-0,3%	-1,3 à -0,5 %
Neuf	25,6	-0,3%	-1,8 à -0,9 %
<i>Dont individuel</i>	17,7	-0,3%	-2,7 à -1,9 %
<i>Dont collectif</i>	7,9	-0,3%	+0,3 à +1,3%
Entretien	26,1	-0,2%	-0,9 à -0,1 %
<i>Dont aidé hors PTZ</i>	3,7	-3,7%	-6,2 à -4,0%
<i>Dont autres</i>	22,4	0,4%	0,0 à +0,6%
BATIMENT NON RESIDENTIEL	39,6	+4,3 %	-1,1 à -0,2 %
Neuf	21,6	+7,8 %	-1,0 à 0,0 %
<i>Dont secteur privé</i>	16,3	+10,2 %	+1,1 à +2,1 %
<i>Dont secteur public</i>	5,3	+1,0 %	-7,5 à -6,8 %
Entretien	18	+0,3 %	-1,3 à -0,5 %
TOTAL	91,3***	+1,7 %	-1,3 à -0,4 %
* en milliards d'euros 2001			
** évolution en volume			
*** dont 2,2 milliards sur ouvrages de génie civil			

Source : MELT

A. UNE LÉGÈRE PROGRESSION EN 2001

Après deux années de très forte croissance, l'activité du secteur de la construction (bâtiment et travaux publics) a continué de croître en 2001, à un rythme néanmoins plus faible. En effet, le chiffre d'affaires des entreprises a augmenté de 1,9 % en prix constants, ce qui l'a porté à 120 milliards d'euros, contre 8,7 % et 4,5 % en 1999 et 2000.

1. La construction de logements neufs

En 2001, l'activité de construction de logements neufs a légèrement diminué de 0,3 %, même si l'activité a été plus soutenue que prévu au cours du quatrième trimestre. L'évolution a été la même sur les deux segments, individuel et collectif.

Cette estimation correspond à un total de 303.400 logements, dont 190.900 logements individuels et 112.500 logements en immeuble collectif, mis en chantier au cours de l'année 2001, **ce qui marque un retrait de 6.400 unités par rapport à 2000**. Cette baisse est principalement liée à la diminution des logements individuels (- 9.600) alors que la progression annuelle des mises en chantier de logements collectifs (+ 1.200), bien qu'inférieure à celle qui avait été anticipée en novembre, a eu un impact sensible sur l'activité de l'année 2001.

Au total, malgré ce tassement, l'activité de construction de logements neufs s'est maintenue à un niveau relativement élevé.

ACTIVITÉ LIÉE À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN 2001
(évolution en prix constants)

	2001/2000		
	Individuel	Collectif	Total
Activité	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %
Mises en chantier	- 7 600	+ 1 200	- 6 400

Source : Estimation : DAEI-CASP - mai 2002

2. L'activité d'entretien-amélioration du logement

L'activité d'entretien-rénovation du logement s'est également stabilisée en 2001 (- 0,2 % par rapport à 2000), après une croissance exceptionnellement forte (+ 6 % en volume), enregistrée en 2000, liée essentiellement à la réduction du taux de TVA à 5,5 % sur ce type de travaux.

Votre rapporteur se félicite à ce titre de la reconduction pour 2003 de cet allègement fiscal et se déclare tout à fait favorable à sa pérennisation car ce dispositif constitue un élément essentiel du dynamisme économique de ce secteur.

3. Les bâtiments non résidentiels

La construction neuve de bâtiments non résidentiels a continué de bénéficier en 2001 d'une conjoncture macro-économique favorable, qui s'est poursuivie jusqu'au milieu de l'année et qui a permis le lancement d'un grand nombre de projets au cours du premier semestre 2001. En outre, la commande publique est restée bien orientée. Si les autorisations de construire se sont nettement repliées au cours du second semestre 2001, l'activité de construction neuve a progressé de 7,8 % en volume au cours de l'année 2001. La construction de bureaux, de commerces et de bâtiments d'industrie et de stockage a respectivement progressé de 19 %, 12 % et de 9 % au cours de l'année 2001.









Concernant l'activité d'entretien de bâtiments non résidentiels, elle s'est stabilisée en 2001 (+ 0,3 %), après avoir enregistré une forte augmentation en 2000 (+ 5,3 %).

B. UN TASSEMENT EN 2002

En 2002, l'activité des entreprises de construction devrait marquer un léger tassement (- 0,5 % à - 1,4 % pour l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises en volume). Les carnets de commandes sont à 5,8 mois en septembre 2002, soit un chiffre légèrement inférieur à décembre 2001 (6,2 mois).

S'agissant des permis de construire, la baisse affecte surtout le non résidentiel (13,3 % sur les huit premiers mois). Ce recul des surfaces autorisées (hors bâtiments agricoles) touche principalement les bureaux (- 22,6 %) et les bâtiments industriels et de stockage (- 15,2 %). Dans le logement, le recul est bien inférieur (- 2,3 %). Concernant les ouvertures de chantier, le repli sur les huit premiers mois est encore modéré et résulte d'un recul de 3,1 % pour le non résidentiel et d'une progression de 1,6 % pour le logement.

Un tassement de l'activité du secteur de la construction de logements neufs a été annoncé pour 2002 lors de la réunion de conjoncture de fin mai. Depuis lors, les chiffres du 2^{ème} trimestre indiquent une plus forte résistance, grâce à la construction de logements individuels en particulier (+ 1,7 % soit 194.300 logements en plus).

		Variations 2T02/2T01	Cumul annuel glissant au 2T2002	Variation sur 12 mois			Tendance	Inflexion de tendance
				au 1T2002	au 2T2002	à la fin juillet 2002		
Nb de logts	Autorisation	0,4%	352 800	-2,4%	-1,4%	-1,7%		
	Mises en chantier	1,7%	305 600	0,0%	-0,4%	-0,6%		
Surface (m²)	Autorisation	2,6%	38 920	-1,1%	0,4%	-0,2%		
	Mises en chantier	2,8%	33 920	0,5%	0,5%	0,5%		

Source : MELT

A contrario, le segment du logement collectif serait moins dynamique (le nombre de logements mis en chantier baisse de 3,8 % à 111.400 unités sur les 12 derniers mois). Cette baisse est principalement due à l'attentisme des professionnels de l'immobilier et aux difficultés rencontrées par les bailleurs sociaux pour produire du logement (appels d'offres infructueux, coûts du foncier...).

Concernant les bâtiments non résidentiels, les résultats de la construction neuve au deuxième trimestre 2002 indiquent que les surfaces autorisées et commencées poursuivent leur décroissance amorcée au milieu de l'année 2001. On dénote également une baisse significative des mises en chantier de bureaux car un nombre de projets plus important que prévu a été gelé ou différé. Les investisseurs hésitent à concrétiser leur programme.

Par ailleurs, l'activité liée à l'entretien-amélioration du logement resterait à un niveau élevé en 2002. Elle se replierait très faiblement à cause du ralentissement de la croissance de l'économie au premier semestre et d'une stabilisation des aides publiques en valeur, mais la reprise de la demande privée prévue pour le deuxième semestre 2002 limiterait le ralentissement.

Enfin, l'activité d'entretien, après avoir augmenté pendant plusieurs années, s'est stabilisée en volume en 2001. Elle pourrait légèrement diminuer en 2002.

II. ÉTAT DE LA CONSTRUCTION PAR TYPE DE LOGEMENT

A. LA FORTE REPRISE DE LA CONSTRUCTION NEUVE DEPUIS 1998

Après la crise qui avait affecté l'immobilier à la fin des années 1980 et la première partie des années 1990, la construction neuve a retrouvé son dynamisme à partir de 1998 sous l'effet d'un environnement économique plus favorable et de diverses mesures publiques en faveur du logement (prêt à taux zéro pour l'individuel, amortissement accéléré pour le locatif privé). La construction neuve s'est maintenue à un bon niveau en 2000 et 2001 (nettement supérieur à 300.000 logements par an) et cette tendance devrait se poursuivre à court terme. Le niveau très bas des taux d'intérêt reste pour l'instant un puissant moteur pour l'accession.

B. LA PROGRESSION CONTINUE DE LA CONSTRUCTION DE MAISONS INDIVIDUELLES

De 1994 à 2000, les mises en chantier de maisons individuelles n'ont pas cessé de progresser : de 140.000 en 1994, elles ont atteint près de 200.000 en 2000. La part de l'individuel dans la construction neuve a fortement progressé par rapport au logement collectif. En 1994, 51 % des logements mis en chantier étaient situés en immeuble collectif et 49 % étaient individuels. En 2000, le rapport est de 34,3 % contre 65,7 %. L'habitat individuel « pur » domine toujours largement l'individuel groupé : il représentait 76 % du total en 1994, il en représente 82 % en 2001.

Le marché de la maison individuelle de 1996 à 1999 a largement bénéficié de la réforme de l'accession sociale à la propriété avec la mise en place en octobre 1995 du prêt à taux zéro, non contingenté. 97.700 offres de prêt concernant des maisons individuelles neuves ont été émises et acceptées par les emprunteurs en 1999, 83.100 en 2000 et 76.500 en 2001. Malgré un léger tassement en 2001, le marché de la maison individuelle neuve devrait bien résister tant que les taux d'intérêt se maintiennent à de bas niveaux et que la croissance économique se poursuit.

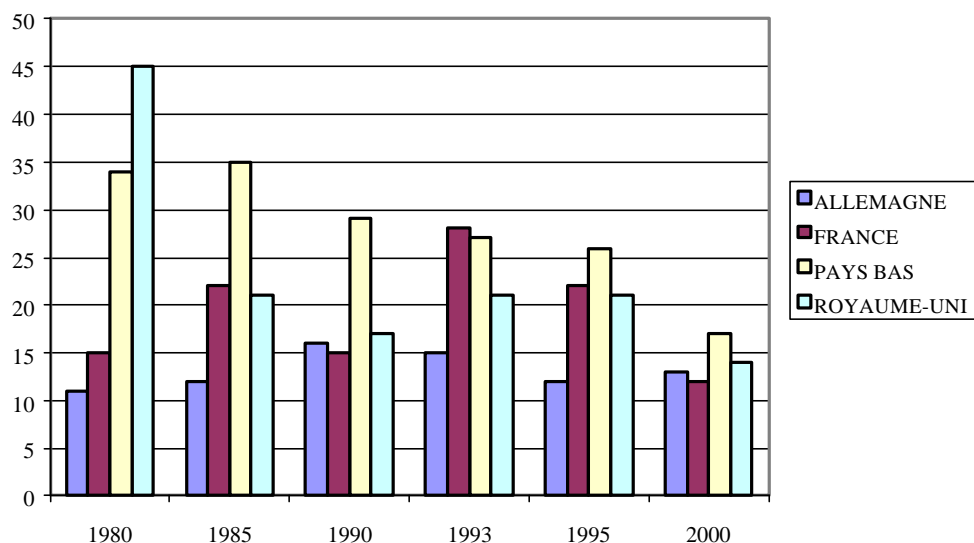
C. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS COLLECTIFS EST PLUS IRRÉGULIÈRE ET HÉSITANTE

Après un recul prolongé de 1989 à 1997 (103.000 mises en chantier), les mises en chantier de logements collectifs ont nettement augmenté en 1998 et surtout en 1999 avant de retomber à un niveau proche de 1997 en 2000 et 2001. Il faut distinguer la composante privée et la composante sociale.

La vente de logements collectifs par les promoteurs a progressé en 2001 et le premier semestre 2002 s'est avéré très satisfaisant. Les stocks des promoteurs sont bas. En revanche, les mises en chantier semblent freinées par une très grande prudence quant aux perspectives de solvabilité des ménages et par une offre foncière plus rare.

Quant au logement collectif social, votre rapporteur souligne que la construction neuve a connu un recul continu durant la décennie, comme dans les principaux pays européens.

PART DES LOGEMENTS SOCIAUX DANS LA CONSTRUCTION NEUVE



D. LE GRAND DYNAMISME DU MARCHÉ DE L'ANCIEN

Depuis 1997, le marché de l'ancien a connu un dynamisme supérieur à celui du neuf, qu'il s'agisse des maisons ou des logements collectifs. Les années 1999 et 2000 ont été marquées par une forte hausse des prix permettant de rattraper le recul qui avait suivi la crise immobilière précédente. Cette hausse se ralentit nettement maintenant et les transactions attendues pour 2002 resteraient relativement stables.

Ce marché a bénéficié des facteurs généraux favorables aux acquisitions et de la baisse des droits de mutation.

CHAPITRE II -

UN BUDGET INSUFFISANT DANS UNE CONJONCTURE DEGRADÉE

I. LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU LOGEMENT POUR 2003

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le budget de l'urbanisme et du logement diminue de 3,5 % pour s'établir à 7,28 milliards d'euros en moyens d'engagement.

En effet, même si les moyens de paiement sont quasiment stables et atteignent 7,29 milliards d'euros, les autorisations de programme observent une baisse considérable, de près de 7,6 %, et s'établissent à 1,97 milliard d'euros.

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution
Dépenses ordinaires	5 406,10	5 403,10	-0,1%
Dépenses en capital Crédits de paiement	1 896,80	1 889,70	-0,4%
Total moyens de paiement	7 302,90	7 292,80	-0,1%
Dépenses en capital Autorisations de programme	2 141,90	1 979,30	-7,6%
Total moyens d'engagement	7 548,00	7 282,40	-3,5%

Source : MELT

La baisse des autorisations de programme en 2003 concerne principalement les subventions du prêt à taux zéro (pour un montant de 91 millions d'euros). La diminution du coût moyen des prêts est invoquée pour expliquer cette nouvelle réduction. Toutefois, une telle orientation ne peut qu'être néfaste compte tenu de la baisse du nombre de bénéficiaires constatée depuis plusieurs années et ceci malgré l'appréciation très positive sur l'efficacité sociale et économique du dispositif.

En outre, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), voit ses moyens d'engagement considérablement réduits alors même que les besoins en réhabilitation qui caractérisent le parc de logements locatifs privés sont considérables.

A. LA STRUCTURATION DU BUDGET

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 ».

RECAPITULATION DES CREDITS PAR AGREGAT ET PAR TITRE

Agrégats	Crédits votés en 2002		Crédits demandés en 2003		Evolution	
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	5.349,2	-	5.349,0	-	0,0%	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	1.953,8	2.141,9	1.943,8	1.979,3	-0,5%	-7,6%
TOTAL	7.302,9	2.141,9	7.292,8	1.979,3	-0,1%	-7,6%

Source : MELT

(en millions d'euros)

L'agrégat « **solidarité dans le logement** » regroupe la contribution de l'Etat aux **aides à la personne**, qui ont pour finalité d'abaisser, dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession, le taux d'effort des ménages, et **les subventions pour les personnes défavorisées** (fonds de solidarité pour le logement, subventions aux associations).

L'agrégat « développement de l'habitat et renouvellement urbain » regroupe, quant à lui, une série d'anciens agrégats : « logement », « études, expérimentation, information », « recherche », « aménagement foncier et urbanisme ». Malgré sa diversité, **l'essentiel de cet agrégat est constitué des aides à la pierre.**

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

Entre 1998 et 2003 (prévision), l'ensemble des aides publiques en faveur du logement est passé de 23,32 milliards d'euros à 30,25 milliards d'euros.

Le total des aides à la pierre ne représenterait que 6,75 % du total des aides en 2003 contre 10 % en 1998 et les aides à la personne 17,68 % contre 21,96 %.

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 65,7 % en 2003, soit une hausse de 26,7 % en valeur absolu.

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT hors collectivités locales (DO + CP ouverts en LFI en M€)

	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Total aides budgétaires à la personne	5 124	5 384	5 346	5 445	5 349	5 349
Total aides budgétaires à la pierre	2 320	2 256	2 097	2 063	2 036	2 043
Total autres dépenses budgétaires	1 304	1 844	2 446	2 809	2 945	2 978
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	8 748	9 484	9 889	10 317	10 330	10 370
Total dépenses fiscales	5 628	6 642	9 177	8 966	9 007	9 044
Total contribution sociales	8 948	9 308	9 340	10 199	10 594	10 836
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	14 576	15 950	18 517	19 165	19 601	19 880
TOTAL GENERAL	23 324	25 434	28 406	29 482	29 931	30 250
<i>progression/année n-1</i>		9,0%	11,7%	3,8%	1,5%	1,1%

Source : MELT

C. LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE EN CHARGE DU LOGEMENT

Selon le Ministère en charge du logement, les principaux axes du budget pour 2003 portent sur :

– la consolidation des efforts de solidarité en faveur des ménages modestes et en particulier des bénéficiaires d'aide personnelle ;

– l'accroissement de l'offre nouvelle de logements sociaux, mais aussi le développement d'une meilleure gestion patrimoniale du parc existant ;

– l'encouragement des ménages souhaitant investir dans l'immobilier en achetant des logements destinés à leur usage propre ou à la location ;

– la poursuite et l'amplification des politiques conduites en partenariat avec les collectivités territoriales dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement.

Toutefois, aux yeux de votre rapporteur pour avis, à l'examen des chiffres, ce projet de budget apparaît, à bien des égards, décevant voire inquiétant et ne semble pas fournir les moyens des ambitions affichées. Même si ses préoccupations n'ont pas été partagées par la Commission, votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, que de nombreuses dotations budgétaires soient réduites, quoiqu'il soit tout à fait conscient du fait que le contexte budgétaire pour 2003 est tendu.

Ce projet de budget ne semble pas satisfaisant -et la plupart des grands intervenants économiques dans le domaine du logement, que votre rapporteur pour avis a auditionnés pour préparer son rapport, partagent cette opinion- car il ne pourrait qu'être insuffisant en cas de dégradation supplémentaire de la conjoncture l'année prochaine.

Or, cela a été rappelé en première partie, le secteur du bâtiment et des travaux publics a connu une conjoncture moins favorable en 2001 et 2002. Au total, ce budget, à bien des égards trop contraints, pourrait ne pas soutenir comme il se doit le secteur du logement, dont la contribution à la croissance économique est pourtant déterminante.

II. DES MARGES DE MANŒVRE INSUFFISANTES POUR LES AIDES À LA PERSONNE

Dans le projet de loi de finances pour 2003, la dotation budgétaire prévue pour le financement des aides personnelles au logement s'élève à **5,23 milliards d'euros**, en quasi-stabilité par rapport à l'année dernière.

Pour la première fois, la contribution au Fonds national de l'habitat (FNH), qui verse l'APL et la contribution au Fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui verse l'ALS, **sont fusionnées sous l'appellation « contribution de l'État au financement des aides à la personne ».**

Les années précédentes, les estimations des dotations aux deux fonds avait été critiquées car elles ne recouvraient absolument pas l'évolution des

prestations. Cette fusion des moyens met donc fin à la fiction de deux aides distinctes de l'Etat.

A. LE BILAN DES AIDES À LA PERSONNE EN 2001

Les aides personnelles au logement se composent de trois aides distinctes, versées sous conditions de ressources :

– l'allocation de logement familiale (ALF), créée par la loi du 1^{er} septembre 1948, est intégralement financée par les cotisations familiales des employeurs à travers le fonds national des prestations familiales.

– l'allocation de logement sociale (ALS), créée par la loi du 16 juillet 1971, financée par le FNAL qui est alimenté par une contribution de l'Etat et une cotisation des employeurs. Cette allocation est attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL ;

– l'aide personnalisée au logement (APL), créée par la loi du 3 janvier 1977, s'applique à un parc de logements déterminés, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat (prêts d'accession à la propriété ou prêts conventionnés/prêts en accession sociale) et, dans le secteur locatif, les logements conventionnés financés avec des aides à la pierre (construction ou réhabilitation).

Ces trois aides sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes, leur conjoint ou des personnes à charge.

Depuis 1997, le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles s'est globalement stabilisé et le versement des employeurs, qui finance à hauteur de 60 % les aides personnelles au logement, a fortement progressé. Ainsi, la réforme des aides personnelles a pu être financée par la croissance.

Les aides personnelles au logement **concernent ainsi 6,2 millions de ménages, dont 5,3 millions au titre de la location et 853 millions au titre de l'accession.**

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

Source : MELT

Pour l'année 2001, le nombre de bénéficiaires se décomposait comme suit :

(arrondis en milliers)	APL	ALS	ALF	Ensemble
Locatif (hors foyers)	2 100	1 773	901	4 774
Foyers	218	353	0	571
Total locatif	2 318	2 126	901	5 345
Accession	433	74	346	853
TOTAL	2 751	2 200	1 247	6198
Dont : étudiants	112	565	9	686

Source : Statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2001

Les prestations versées s'élevaient à 12,7 milliards d'euros en 2001 et se décomposaient ainsi :

	(En milliards d'euros)			
	APL	ALS	ALF	Total
Locatif	5,1	3,6	2,4	11,1
Accession	0,9	0,1	0,6	1,6
TOTAL	6,0	3,7	3,0	12,7

Source : Balances comptables 2001 CNAF et CCMSA

Les prestations sont prises en charge pour environ 40 % par l'Etat. Cette part a eu tendance à se réduire ces dernières années, compte tenu de l'augmentation des cotisations employeurs et de la baisse corrélative des prestations. **Entre 1997 et 2001, les versements des employeurs ont progressé de 1 milliard d'euros, pour atteindre 7,9 milliards d'euros tandis que les versements de l'Etat se sont stabilisés à près de 5 milliards d'euros.**

Votre rapporteur pour avis craint toutefois qu'un éventuel ralentissement économique puisse avoir son plein impact dès le budget 2003 du fait du décalage d'un an de la « base ressources » qui permet de

calculer les allocations. En effet, dès 2002, les contributions des employeurs qui dépendent de la masse salariale pouvaient être moins fortes que ce qui était anticipé (+ 5,6 % selon les hypothèses retenues par les comptes de la sécurité sociale) et un accroissement du chômage majorerait les allocations (les chômeurs bénéficiant d'un abattement de 30 % sur l'évaluation de leurs revenus). Au total, pour 2002, le montant des prestations à verser pourrait être plus important que prévu et le financement des allocations pourrait être plus difficile pour les années à venir.

Votre rapporteur pour avis regrette, en outre, que pour l'année 2003 seul soit pris en compte le coût budgétaire de l'extension en année pleine de l'actualisation des aides au logement au 1^{er} juillet 2002. Celui-ci s'élevant à 145 millions d'euros en année pleine, dont la moitié supportée par le budget du logement, **rien n'est donc prévu pour la traditionnelle revalorisation du 1^{er} juillet de l'année prochaine.**

B. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT

Au 1^{er} juillet 2002, les barèmes des aides personnelles au logement ont été actualisés et diverses mesures conduisant à des économies ciblées sur les barèmes, portant notamment sur les jeunes et les étudiants pour un montant total de 76,5 millions d'euros, ont été retenues :

– les paramètres homogènes des ressources sont réévalués en fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2001 et 2002, soit de 1,6 % ;

– les loyers plafonds sont réévalués de 1,2 %, sauf ceux des personnes seules et couples sans enfant en zone 1 qui sont revalorisés de 2 % ; les mensualités plafonds des nouveaux accédants sont actualisées de 1,2 % ;

– le montant du forfait de charges est actualisé à 1 %.

Les autres mesures liées à l'actualisation, conduisant globalement à des économies, sont les suivantes :

– le mécanisme de compensation mis en place dans le barème unique en secteur locatif est reconduit jusqu'au 1^{er} juillet 2003 mais son montant maximal est limité à 30 euros mensuels ;

– le mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources est rétabli pour les jeunes de moins de 25 ans ; mais une procédure est maintenue pour les jeunes en contrat à durée déterminée.

Pour les jeunes actifs sous contrat de travail à durée déterminée, le dispositif préexistant est rétabli. Ce mécanisme d'évaluation forfaitaire tient compte de l'instabilité et de la variabilité de leurs ressources :

– l'assiette ressources est évaluée sur la base de 9 fois le revenu mensuel (au lieu de 12 fois) ;
– cette assiette peut être révisée en cours de période de paiement tous les 4 mois à la demande du bénéficiaire dès lors que son revenu mensuel a diminué d'au moins 10 %.

– la base ressources est arrondie aux 100 euros supérieurs (au lieu de 76,22 euros) ;

Pour les étudiants, les mesures suivantes sont prises :

– application du revenu minimum étudiant dans un couple lorsque le conjoint est étudiant et non le bénéficiaire (actuellement le plancher n'est appliqué que lorsque le bénéficiaire est étudiant) ;

– instauration d'un plancher spécifique pour les couples d'étudiants ; lorsque deux étudiants vivent en couple, le plancher de ressources qui leur est appliqué est celui d'un étudiant seul ; leur traitement est plus favorable que celui des colocataires pour lesquels l'aide est calculée avec un plancher pour chaque personne. Le plancher pour les couples sera égal au plancher étudiant actuel majoré de 2.000 euros.

Enfin, les frais de gestion de l'APL, diminués de 4 % à 3 % en 2002, sont ramenés à 2 %.

Au total, votre rapporteur pour avis tient à souligner que les mesures d'économies prises sur les barèmes portent essentiellement sur les jeunes et les étudiants et ne peut, à titre personnel, soutenir ces mesures.

C. LA MISE EN PLACE DÉFINITIVE DU BARÈME UNIQUE

La réforme des aides personnelles menée depuis deux ans a harmonisé et simplifié le dispositif en permettant un traitement équitable et cohérent de l'aide aux ménages ayant de très faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux : un ménage ayant des revenus du travail de même niveau que le RMI dispose désormais de la même aide que le Rmiste alors que son aide était auparavant nettement inférieure.

La réforme a connu une première étape au 1^{er} janvier 2001 avec un barème intermédiaire permettant le même niveau d'aide jusqu'à environ 75 % du RMI. Au 1^{er} janvier 2002 a été mis en place le barème définitif consistant en une aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

Comme il l'avait souligné l'an dernier, votre rapporteur pour avis se félicite de la réforme des aides personnelles au logement qui a permis de lutter contre les phénomènes de « trappe à pauvreté ».

III. UNE RÉDUCTION DES MOYENS POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

A. LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

C'est principalement à partir du chapitre 46-50 que sont financées les mesures de solidarité pour le logement des personnes défavorisées ; 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.

Globalement les crédits affectés à ce chapitre diminuent de 5,1 millions d'euros (- 4,63 %) car les montants inscrits sont fixés à 110 millions d'euros, contre 115,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002.

1. Une baisse des moyens des Fonds de solidarité pour le logement

Les fonds de solidarité pour le logement sont des organismes départementaux 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 2003, le montant de la dotation versée aux FSL serait de 78,3 millions d'euros, soit une baisse de 3,72 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette baisse serait justifiée par l'existence d'une trésorerie excédentaire dans la moitié des fonds départementaux.

Votre rapporteur pour avis avait déjà attiré l'attention de votre commission l'année dernière sur l'ampleur des reports dans ces fonds et avait prôné en conséquence une modification de leurs règles de

fonctionnement afin que tous les crédits mobilisés soient effectivement consommés.

En outre, suite notamment au vote de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le rôle des FSL a été élargi et leurs interventions ont été généralisées :

- en les ouvrant à tous les publics (locataires des parcs public et privé, sous-locataires, résidents en foyers) ;

- en interdisant toute clause de résidence préalable dans le département pour l'obtention des aides ;

- en prévoyant comme seul critère d'éligibilité des aides les ressources et l'importance et la nature des difficultés rencontrées ;

- en prévoyant des aides obligatoires, c'est-à-dire qui doivent être obligatoirement prévues par le règlement du FSL (apurement des dettes locatives pour le maintien, cautionnement, aides au paiement du dépôt de garantie, du premier mois de loyer et des frais d'agence pour l'accès) et des aides facultatives (aides au paiement de divers frais d'installation dans le cadre de l'accès).

Par ailleurs, ces fonds garantissent un minimum de droits formels pour les ménages :

- en ouvrant la possibilité de saisine directe du FSL par le ménage demandeur ;

- en limitant les délais de réponse des FSL à un maximum de 2 mois ;

- en introduisant l'obligation de motiver les décisions de refus.

Toutes ces mesures ont eu pour effet d'augmenter **le nombre de bénéficiaires de ces fonds de 14,8 % entre 1998 et 2000.**

NOMBRE DE MÉNAGES AIDÉS PAR LES FSL

Années	1998 (98 dpts)	1999 (98 dpts)	2000 (98 dpts)	Évolution de 1999 à 2000
Nombre de ménages aidés au maintien (1)	61 159	64 717	75 994	+17,4 %
Nombre de ménages aidés à l'accès (2)	151 391	163 835	162 683	-0,7 %
Nombre de ménages accédants en difficulté aidés (3)			117	
Nombre de ménages ayant bénéficiés d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) (4)	52 174	66 724	65 134	-1,5 %
dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel (5)	31 820	38 736	30 601	-21,0 %
Nombre total de ménages aidés par les FSL = (1) + (2) + (3) + (4) - (5)	232 904	256 540	273 327	+7,4 %

Source : MELT

Par ailleurs, le tableau ci-dessous confirme la nette tendance à la hausse des dépenses des FSL.

DÉPENSES EFFECTIVES DES FSL (DÉCAISSEMENTS)

(en millions d'euros)	1998	1999	2000	Évolution de 1999 à 2000	2001 (estim.)	Evolution 2000 à 2001
Aides au maintien	55,9	63,4	68,7	+8,5 %	74,6	+10,6%
Aides à l'accès	68,1	77,1	80,5	+5,7 %	85,1	+5,7%
Aides aux copropriétaires	0	0,03	0,07	+133 %	0,5	+614%
Mises en jeu des cautionnements	6,1	7,1	7,3	+3,5 %	7,7	+5,5%
Accompagnement social lié au logement	41,1	46,6	53,0	+13,7 %	55,2	+4,1%
Subventions aux associations	5,7	4,1	5,1	+24,3 %	5,9	+15,7%
Fonctionnement	20,2	21,3	23,0	+8,0 %	23,3	+1,3%
Divers	0,2	0,9	0,8	-11,1 %	2,3	+187,5%
Dépenses totales	197,2	219,5	238,4	+8,6 %	254,6	+6,8%
dont aides et prestations (1)	176,9	197,3	214,7	+8,8 %	229,0	+6,6%

Source : MELT

(1) aides et prestations = total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

Dans un contexte de hausse du nombre de bénéficiaires et des dépenses effectives et d'élargissement des missions des FSL, votre rapporteur pour avis juge quelque peu surprenante la baisse des crédits proposée pour 2003. Il eût été, à son sens, préférable de prendre les moyens d'organiser une consommation plus satisfaisante de ces crédits, car leur efficacité sociale est particulièrement forte.

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. Il s'agit d'une aide forfaitaire.

Cette aide a deux finalités :

– elle est créée pour se substituer exceptionnellement aux aides à la personne -aide personnalisée au logement (APL) et allocation logement (AL)- quand le versement de ces aides n'est pas possible, notamment du fait d'une durée d'hébergement trop brève pour ouvrir des droits à allocation ;

– elle doit également permettre aux associations qui accueillent des personnes défavorisées de se doter d'un parc de logements plus important.

Comme les aides à la personne, l'ALT n'est pas contingentée.

Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'Etat et d'une contribution des régimes de prestations familiales. Elle est versée par les CAF qui prélèvent 2 % au titre des frais de gestion.

Sur la période octobre 1999-septembre 2000, il a été recensé 103.626 personnes accueillies au titre de l'ALT. Ces personnes sont majoritairement des personnes isolées (83,4 % en 1999-2000), plutôt des hommes (57 %) et comprennent une forte proportion de moins de 40 ans (75 %), dont plus de la moitié sont des jeunes de moins de 25 ans.

Pour 2003, la contribution de l'Etat au FNAL pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées s'établirait à 31,7 millions d'euros, **soit une diminution de 1,37 million d'euros.**

Or les données montrent que les engagements de ces dépenses augmentent de façon importante tous les ans. En 2001, la hausse de 13,8 % est due notamment à une forte demande en hébergement des demandeurs d'asile qui fait pression sur le dispositif ALT.

BILAN DE L'ALT

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
nombre d'organismes	955	1 231	1 314	1 391	1 503	1 570	1 629
dont associations	955	1 231	1 314	1 376	1 392	1 406	1 438
dont CCAS	0	0	0	15	111	163	191
montants des engagements (en M€)	25,7	34,0	40,6	43,2	49,0	52,3	60,1
dont associations	27,7	34,0	40,6	43,1	47,5	49,8	56,7
dont CCAS	0	0	0	0,1	1,5	2,5	3,4
Pourcentage d'augmentation des engagements année N / année N-1	+ 113,5 %	+ 32,5 %	+ 19,4 %	+ 6,3 %	+ 13,5 %	+ 6,6 %	+ 13,8 %

Source : MELT

En outre, le taux de consommation des crédits n'a cessé de progresser depuis 1995 pour s'établir à 93,2 % en 2000 et à 100 % en 2001¹.

Quitte à se répéter, votre rapporteur pour avis souhaite, à titre personnel, souligner le paradoxe que constitue la réduction de ces crédits alors que les données montrent une hausse concomitante des dépenses de l'ALT, du nombre de personnes aidées et du taux de consommation des crédits. Il ne peut, en conséquence, que regretter l'arbitrage effectué.

B. UNE RÉDUCTION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE

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).

¹ Taux de mandatement constaté en exécution pour 2001

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

La RHI est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique (commune, EPCI) destinée, dans une optique de protection des occupants, à traiter les immeubles irrémédiablement insalubres et définitivement interdits à l'habitation par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. Ces opérations bénéficient de fortes subventions de l'Etat (70 % à 100 % du déficit du bilan de l'opération).

Les terrains libérés et les immeubles réhabilités dans le cadre de ces opérations 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. Le plan de relogement ne pourra souvent constituer, au regard des populations concernées, l'unique aspect du volet social qui devra également comprendre des outils (aide sociale à l'enfance, éducation sociale et familiale...) visant à l'insertion.

Pour 2003, les crédits affectés aux opérations de RHI sont reconduits à hauteur de **9,9 millions d'euros** en autorisations de programme pour la métropole. **Cette stabilité risque cependant d'être insuffisante pour accompagner la montée en puissance du plan d'éradication de l'habitat indigne lancé en 2001.**

2. Le plan d'éradication de l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne constitue un des axes du plan national d'Action pour l'inclusion sociale transmis par la France à la Commission Européenne, dans le cadre d'un plan quinquennal d'Eradication de l'habitat indigne (EHI).

Le plan EHI prévoit à la fois des outils juridiques et un programme d'action territorialisé et opérationnel. Il concerne dans un premier temps prioritairement onze départements¹, mais il a vocation à être progressivement étendu à l'ensemble du territoire national.

Si sur le plan opérationnel, la lutte contre l'habitat indigne requiert certaines conditions clés comme un repérage des situations les plus graves ou

¹ *Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Var, Rhône, Nord, Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, et Paris.*

l'anticipation des besoins en relogement, la structuration de partenariats constitue la clé de voûte de ce dispositif. **Ainsi, au niveau local, l'élaboration et le pilotage des projets d'éradication de l'habitat indigne sont traduits dans un cadre contractuel, sous forme de protocoles d'accord signés entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

En juillet 2002, entre 25.000 et 30.000 logements avaient fait l'objet d'engagements conjoints collectivités locales/Etat, au travers des protocoles d'accord d'EHI.

Toutefois, pour 2003, les moyens financiers accordés à la réalisation de ces ambitions risquent également d'être insuffisants. Ainsi, votre rapporteur pour avis regrette notamment que les crédits consacrés au financement des travaux d'office de sortie d'insalubrité **diminuent de 3,6 millions d'euros en autorisations de programme.**

3. La lutte contre le saturnisme

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu deux types de mesures :

- des **mesures d'urgence** qui sont prévues lorsqu'un cas de saturnisme chez une personne mineure est signalé au préfet par le corps médical, ou qu'il est signalé au préfet qu'un immeuble d'habitation présente un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants. Les propriétaires doivent réaliser des travaux palliatifs dès lors qu'un cas de saturnisme infantile est signalé, ou qu'un risque d'accessibilité au plomb d'un immeuble est porté à la connaissance du préfet. Le préfet effectue alors un diagnostic permettant d'évaluer les risques pour les occupants, en particulier mineurs et peut, soit imposer au propriétaire la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque, soit se substituer au propriétaire en cas de carence ;

- des **mesures préventives** qui reposent sur une délimitation par les préfets de périmètres des zones à risque d'accessibilité au plomb dans chaque département, et l'obligation d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans cette zone un état des risques d'accessibilité au plomb.

La loi a prévu 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 de fait un signalement à partir duquel le préfet devra évaluer s'il y a lieu de mettre en œuvre des mesures d'urgence.

La circulaire UHC/IUH4/8 n° 2002-30 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne, intègre expressément la lutte contre le saturnisme comme une composante essentielle du plan d'éradication de l'habitat indigne.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver cette volonté de lutte contre le saturnisme, maladie d'un autre temps, qui n'est plus acceptable au XXI^{ème} siècle.

Mais, il ne peut, en toute logique, que dénoncer la diminution de 4,1 millions d'euros des crédits affectés à la lutte contre le saturnisme. Certes une sous-consommation de ces crédits avait pu être notée. Ce phénomène, lié à la jeunesse de ce dispositif et à la difficulté d'évaluer les besoins en amont, est toutefois en voie de résorption car la consommation des crédits augmente. En outre, un effort, engagé en 2002, portant sur une amélioration de l'anticipation des difficultés dans les domaines de la gestion, de l'information et de la transmission des savoir-faire, se poursuivra en 2003.

Même s'il peut être nécessaire, dans un contexte budgétaire resserré, d'examiner avec attention les demandes de crédits qui pourraient être surdimensionnées, **votre rapporteur pour avis note qu'il est nécessaire de conserver une marge de manœuvre pour accompagner la montée en charge réelle des actions et surtout pour répondre aux besoins les plus urgents.** Il s'agit, en effet, **pour respecter la dimension préventive du dispositif,** de disposer des moyens d'effectuer des diagnostics isolés en cas de « signalement santé » dans les départements n'ayant pas encore engagé d'action organisée.

IV. LES CRÉDITS POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET LEUR RÉHABILITATION

A. UN CADRE JURIDIQUE MENACÉ ?

Actuellement, l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) impose aux communes, dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions, et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux du total de leurs résidences principales.

Dans le cas contraire, les communes sont pénalisées à hauteur de 150 euros, ou 20 % de leur potentiel fiscal, multiplié par le nombre de logements sociaux manquants pour atteindre le seuil des 20 %.

Cette obligation législative, très débattue lors de la présentation du projet de loi, a néanmoins fait preuve de son efficacité car sur les

21.000 logements locatifs sociaux que les communes soumises aux obligations devaient construire en 2001, 19.000 ont été effectivement réalisés.

Cette obligation constitue donc un symbole fort en faveur de la mixité sociale et de la solidarité nationale, et doit permettre de répondre aux besoins des nombreux ménages demandeurs de logements sociaux. En effet, on recense plus de 1,5 million de demandeurs de logement social, dont 400.000 en Ile-de-France.

Votre rapporteur pour avis est donc tout à fait favorable au maintien en l'état des obligations posées par l'article 55. Il ne peut donc que déplorer, à titre personnel, le vote par le Sénat de la proposition de loi portant modification de la loi SRU le 12 novembre dernier.

B. LE BILAN DU PLAN DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1. Le plan de relance de la production de logements locatifs sociaux

Le plan de relance de la production de logements locatifs sociaux résulte du décret 2001-336 du 18 avril 2001. Il prévoit la conclusion de contrats locaux de relance entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage qui s'engagent à accroître leur production de logements locatifs sociaux. L'accroissement de la production est apprécié au regard du rythme moyen de construction des années précédentes et compte tenu des efforts éventuellement consentis en 2000.

Ces contrats, auxquels peuvent être associés, le cas échéant, les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, sont conclus au niveau départemental ou régional pour une durée de trois ans et comportent des objectifs annuels en nombre de logements.

Les maîtres d'ouvrage qui ont signé avec l'Etat un contrat de relance peuvent bénéficier de taux de subvention du prêt locatif à usage social (PLUS) majorés pour un quart des opérations inscrites dans le contrat (taux de 8 % pour les opérations de construction neuve et taux de 15 % pour les opérations d'acquisition-amélioration).

2. Le bilan de la mise en place des PLUS et des effets attendus par la mise en œuvre des mesures de relance d'avril 2001.

Si le PLUS n'a pas atteint, sur l'année 2000, les résultats escomptés, c'est en partie parce que ses paramètres financiers n'ont pas suivi l'évolution du prix du bâti et de l'immobilier urbain. En effet, de nombreux cas d'appels d'offre restés infructueux ont été signalés au ministère du Logement. C'est pourquoi ces paramètres ont été réajustés à la hausse en avril 2001 : augmentation de 10 % des valeurs de base servant au calcul de l'assiette de la subvention, augmentation des taux.

Les opérations inscrites dans les contrats locaux de relance sont également prioritaires pour bénéficier des concours privilégiés du 1 % logement. Il est prévu, en effet, un apport exceptionnel de la participation des employeurs à l'effort de construction, à hauteur de 152 millions d'euros, destiné à améliorer l'équilibre économique de certaines opérations. Un avenant à la convention quinquennale du 3 août 1998 a été signé le 7 mars 2001 à cet effet.

Au total, votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place de ces mesures, notamment des contrats locaux de relance, qui ont permis, pour l'année 2001, le financement de 56.000 logements locatifs sociaux contre 42.000 logements en 2000, démontrant ainsi l'efficacité du dispositif.

Pour 2002, les chiffres ne sont pas disponibles, car 70 % des opérations sont réalisées au cours du dernier trimestre de l'année. Compte tenu des effets du plan de relance, le nombre de logements financés devrait toutefois être sensiblement équivalent à celui de 2001. On notera cependant que malgré la levée du « gel républicain » pour les crédits relatifs à la construction de logements locatifs sociaux, les constructeurs sociaux craignent une programmation plus faible que prévue en fin d'année. Au total, depuis 1994, le nombre de logements financés se décompose comme suit :

NOMBRE DE LOGEMENT SOCIAUX CONSTRUIITS 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

Source : MELT

On note la baisse continue en nombre de logements depuis 1994 jusqu'en 2000. Le plan de relance de 2001 permet de remonter au niveau de 1998, mais entraîne une diminution du nombre de logements sociaux réhabilités, bien que la demande demeure forte.

C. LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2003

1. Une hausse sensible de la ligne fongible

Le budget 2003 consacre une hausse conséquente, d'environ 15 millions d'euros, des crédits affectés à la construction et l'amélioration de l'habitat locatif social, dite ligne fongible, qui financent les prêts locatifs aidés (PLA), les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), qui s'établissent à 474 millions d'euros en 2003.

La répartition du chapitre 65-48/10 constatée à partir des consommations réelles s'établit comme suit ces dernières années :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾
Logement + surcharge foncière	63 %	46 %	10 %	11 %	48%	57%	72%	66%
PALULOS	37 %	54 %	90 %	89 %	52%	43%	28%	33%

Source : MELT

(1) prévisions

Votre rapporteur pour avis approuve cet effort fait en faveur de la construction qui devrait permettre la **réalisation effective de 54.000 logements en 2003**, auxquels devraient s'ajouter près de 4.000 logements réalisés par l'Association Foncière du 1 % logement à des loyers inférieurs à ceux du Prêt Locatif Social (PLS).

2. Des besoins en réhabilitation importants

Dans une stratégie d'urbanisme et de renouvellement urbain, il est indispensable que les organismes de logements sociaux définissent une politique d'intervention sur leur parc qui prenne en compte la qualité du service global à offrir aux habitants (qualité du logement, qualité des espaces extérieurs, services urbains de proximité) et analyse les perspectives alternatives de démolition et de réhabilitation. Dans cette perspective, les organismes sont incités à se doter de « plans stratégiques de patrimoine » qui pourront être subventionnés jusqu'à hauteur de 50 % de leur coût. A terme, la moitié du parc HLM devrait avoir fait l'objet d'un plan. Ces plans doivent permettre aux organismes HLM de mieux hiérarchiser leurs besoins selon les différentes composantes de leur parc et arbitrer leur choix entre réhabilitation et démolition. Ces plans doivent, par ailleurs, faire l'objet d'une concertation avec l'Etat et les collectivités locales concernées afin de s'intégrer dans les stratégies de renouvellement urbain de celles-ci.

Toutefois, dès 2000, l'orientation fixée aux services a été de recentrer la programmation de la ligne fongible au profit de la production de nouveaux logements et cette orientation a été renforcée en 2001, dans le cadre du plan de relance du logement locatif social.

Ainsi, même si la ligne fongible augmente en 2003, cette hausse répond à la même logique et ne devrait permettre le financement que de 100.000 PALULOS, soit un objectif un peu inférieur à celui prévu en 2002.

Or les données concernant le parc social montrent que les besoins en réhabilitation sont importants dans la mesure où plus de la moitié des logements sociaux ont été construits dans la période 1960-1979.

Dans un tel contexte, votre rapporteur pour avis regrette la baisse continue des moyens affectés aux PALULOS comme le tableau suivant :

	Nombre de logements ⁽¹⁾		Crédits utilisés en euros courants		
	PALULOS (Réhabilitations lourdes)	PALULOS (Petits travaux)	PALULOS (Réhabilitations lourdes)	PALULOS (Petits travaux)	Total
1994	136 414	36 282	303 495 994 €	11 948 865 €	315 444 859 €
1995	95 086	29 600	208 501 405 €	8 481 217 €	216 982 622 €
1996	108 273	27 888	221 548 373 €	6 140 831 €	227 689 203 €
1997	156 073	20 105	316 171 288 €	5 446 061 €	321 617 350 €
1998	139 531	26 621	161 332 876 €	5 031 231 €	166 364 107 €
1999	134 075	25 875	172 700 776 €	4 362 054 €	177 062 829 €
2000	123 248	31 928	174 716 974 €	6 117 340 €	180 834 314 €
2001	88 102	30 445	131 824 055 €	6 806 567 €	138 630 623 €

Source : MELT

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis note que les PALULOS, rapportées au montant des travaux à réaliser, sont bien souvent insuffisantes pour couvrir les dépenses.

En effet, rapporté au coût moyen total des travaux TTC, le cumul des aides budgétaires et fiscales a atteint, en 2000, 30,7 % en moyenne, l'aide fiscale étant du même ordre de grandeur que l'aide budgétaire directe.

La montée en puissance des aides fiscales a simplement permis de compenser la diminution régulière du budget consacré à la PALULOS sur la ligne fongible les trois dernières années, sans entraîner d'aide supplémentaire de l'Etat.

3. Les perspectives de la politique de renouvellement urbain

a) Les aides de l'Etat pour les destructions

Le bilan du nombre des logements démolis et de leur coût budgétaire depuis 1997 (montant des subventions accordées par année) se décompose comme suit :

NOMBRE DE LOGEMENTS DÉMOLIS ET COÛT BUDGÉTAIRE DEPUIS 1997

Année	Nbre de logements démolis	Nb de logements à démolir financés	Montants de subvention en €
1997	3 611(1)	3 311	8689
1998	3 155(1)	3 518	8994
1999	6 419(1)	5 502	14787
2000	6 500(2)	6 134	20733
2001	7 584(2)	6 258	26221

(1) : Source : DAEI enquête sur le parc social

(2) : Source : DGUHC enquête auprès des DDE

Compte tenu du délai, qui peut être de plusieurs mois entre le financement de la démolition d'un ensemble de logements et la réalisation physique de cette démolition, le nombre de logements à démolir financés depuis 1997 est également indiqué.

L'objectif recherché est la démolition d'au moins 10.000 logements en 2002 et 12.000 en 2003. A moyen terme, le renouvellement du parc social par la démolition de 30.000 logements par an est recherché.

Une dotation de 76 millions d'euros était prévue en 2002 dans la loi de finances initiale pour permettre de financer l'augmentation du nombre de logements à démolir et une amélioration des financements. Or cette dotation en 2003 est en baisse de 21 % pour être fixée à 60 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis ne peut que s'étonner de cette évolution qu'il juge contradictoire avec les ambitions du Gouvernement qui s'est fixé comme objectif la destruction de 200.000 logements en cinq ans.

b) Des dispositifs complémentaires

Parallèlement, le dispositif prévu avec les partenaires sociaux permet désormais de mobiliser la participation des entreprises à l'effort de construction pour financer les opérations de renouvellement urbain impliquant des opérations de démolition. En effet, toutes les opérations de démolition de logements locatifs sociaux financées par l'Etat bénéficient d'une subvention de base versée par l'UESL. Cette subvention de base ne donne pas lieu à contrepartie pour l'Association Foncière Logement.

Pour 2002, dans le cadre de chaque opération de démolition subventionnée par l'Etat, cinq euros de subvention de l'Etat déclenche une subvention de deux euros provenant du 1 % logement.

En outre et conformément à la convention du 11 décembre 2001, le 1 % logement pourra, à compter de 2003, **en plus de la subvention de base automatique**, participer au financement d'opérations de démolition s'inscrivant dans le cadre de véritables projets de renouvellement urbain.

Ces subventions seront établies de manière à couvrir le déficit des opérations sur la base d'un bilan analogue à celui d'une opération d'aménagement. En contrepartie, des terrains ou droits à construire seront cédés à titre gratuit ou onéreux à la « Foncière logement » pour réaliser des logements locatifs de diversification.

La commission nationale « 1 % logement et renouvellement urbain » nouvellement constituée définit les modalités d'intervention du 1 % sur ce thème, élabore les instructions et arrête une pré-programmation des projets de renouvellement urbain susceptibles de bénéficier des financements du 1 % logement et incluant une évaluation des contreparties pour l'Association Foncière Logement.

Afin d'éviter l'attentisme généré par la perspective de financements importants sur les opérations de démolition prêtes à être financées dès 2002, la commission « 1 % logement et renouvellement urbain » a admis que certaines de ces opérations pourraient prétendre à une subvention complémentaire de la part du 1 %, versée dès le début 2003. Un processus d'identification des opérations a déjà commencé.

Dans ce contexte, les financements du renouvellement urbain par le « 1 % logement » peuvent aider à **accélérer les démolitions et à permettre le financement du renouvellement urbain, au-delà du financement du renouvellement patrimonial lié à la démolition.**

Quoique la participation du 1 % logement à ces opérations permettra d'augmenter les fonds consacrés au renouvellement urbain, votre rapporteur pour avis relève, et tient à mettre en garde, les risques de transfert aux partenaires gestionnaires du 1 % logement de la responsabilité et du financement des grandes opérations de renouvellement urbain.

A ce titre votre rapporteur pour avis sera attentif aux moyens qui seront affectés, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui devrait être présentée en 2003 au Parlement.

4. La surcharge foncière

a) Les dotations budgétaires

La subvention pour surcharge foncière est une subvention qui ne peut être attribuée qu'en complément d'une subvention principale de l'opération de logement locatif social.

L'arrêté du 10 juin 1996 explicite les trois éléments constitutifs du prix de revient d'une opération de logement locatif social :

- la charge foncière ou immobilière ;
- le prix de revient des bâtiments ou le coût des travaux de construction ;
- les prestations intellectuelles.

La subvention pour surcharge foncière peut être accordée pour les opérations de PLUS et de PLA-I. En Ile-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations de PLS et PLI.

Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. Celle-ci est égale au produit d'une valeur foncière de référence, définie par arrêté du ministre chargé du logement, par la surface utile de l'opération.

La subvention de l'Etat pour surcharge foncière ne peut être accordée que si une collectivité locale, ou un groupement de collectivités locales, subventionne au moins 20 % du dépassement.

Le taux maximal de subvention est égal de 50 % du dépassement défini ci-dessus. Il faut noter que le plan de relance du logement locatif social en 2001 a accru la possibilité d'intervention de l'Etat au titre de la surcharge foncière.

En 2001, 21 millions d'euros ont été consacrés sur la ligne 65-48/10 au financement de la surcharge foncière pour les départements hors Ile-de-France. A cela s'ajoute, une somme de 62 millions d'euros imputée en Ile-de-France sur le 65-48/20. Au total, ce sont donc 83 millions d'euros qui ont été consacrés au financement de la surcharge foncière, ce qui correspond à 11.538 logements PLUS et PLA-I, pour un total de 47.651 logements financés en 2001.

En province, la surcharge foncière représente 8,8 % de l'enveloppe budgétaire consacrée au financement de la production de nouveaux logements. En Ile-de-France, elle représente 68,7 %.

Pour 2003, les crédits affectés aux subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France augmentent 16,2 millions d'euros en autorisations de programme et de 5,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver une telle décision tant les besoins locatifs sont importants en Ile-de-France.

b) Le marché de l'habitat en Ile-de-France

Le ministère en charge du logement dresse en effet un tableau inquiétant du marché locatif en Ile-de-France. En effet, ce dernier se caractérise par une très forte dichotomie entre le parc privé et le parc social, à la fois en termes économiques, les loyers sociaux étant en moyenne 2,5 fois moins élevés que ceux du parc privé, et en termes géographiques, le parc social étant plus massivement localisé à l'est de l'agglomération, la promotion privée et le parc locatif valorisé se situant plus généralement au centre et à l'ouest

L'accession sociale à la propriété n'y a qu'un poids très faible, et se situe majoritairement aux franges de la zone agglomérée.

Le fonctionnement du parc social est lui-même marqué par une occupation de plus en plus sociale qui inquiète les bailleurs, par le maintien d'une demande élevée, émanant de générations de ménages dont les ressources se réduisent d'année en année, et par des difficultés croissantes d'accès pour les ménages les plus en difficultés, avec l'apparition de troubles tels que les squats. **Face à cette situation, l'offre sociale nouvelle est insuffisante (1% du stock par an) et ne parvient ni à satisfaire la demande ni à corriger les déséquilibres géographiques du parc, ce qui entretient les tendances socio-ségrégatives qui caractérisent la région.** La baisse de la mobilité, qui va décroissant du centre vers la périphérie, accentue les phénomènes ségrégatifs liés à la structure physique du parc.

En outre, l'écart de loyers entre le secteur privé et le secteur social freine le conventionnement des logements des bailleurs privés, et donc le développement d'une offre supplémentaire, qui pourrait généralement être située dans la zone centrale, ce qui contribuerait à réduire les déséquilibres géographiques.

Il existe donc en Ile-de-France, un réel besoin d'intervention publique en matière d'habitat. Si le pouvoir d'achat des ménages y est en moyenne supérieur à celui du reste de la France, les charges de logement sont également plus élevées. En outre ces écarts moyens masquent la situation des ménages vivant de revenus de transfert (RMI, AAH, etc...) dont le niveau de revenu est identique sur tout le territoire national.

Au niveau régional, tous les dispositifs nationaux, y compris les dispositifs spécifiques à l'Ile-de-France, ont été mis vigoureusement en œuvre pour combattre ces tendances à la ségrégation socio-spatiale, **mais, malgré certains succès, notamment dans la production du plan de relance en 2001, ils n'ont pas permis de les inverser.**

Votre rapporteur pour avis note donc qu'il y a urgence à prendre le problème du logement en Ile-de-France à bras le corps et d'y consacrer les moyens financiers adéquats.

V. LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS

A. LA BAISSÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS AU PRÊT À TAUX ZÉRO

1. Les caractéristiques du prêt à taux zéro

Pour une description détaillée des modalités de fonctionnement du prêt à taux zéro, votre rapporteur pour avis renvoie à son rapport sur les crédits du logement pour 2002.

L'évaluation confiée en 2001 à l'Inspection Générale des Finances, au Conseil Général des Ponts et Chaussées et au directeur de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement n'a mis en évidence aucune difficulté majeure de mise en œuvre du prêt à 0 %. Le point le plus sensible, soulevé par les établissements de crédit, était celui relatif à l'évaluation des revenus des ménages à partir des revenus imposables figurant sur l'avis d'imposition. Pour remédier à ce problème, une réforme a été opérée en 2001 visant à utiliser le revenu fiscal de référence qui permet ainsi d'apprécier de façon plus exacte et plus juste les revenus réels des ménages. Cette réforme s'applique à la fois au PTZ et au prêt PAS.

Enfin pour tenir compte des évolutions réglementaires du produit et pour parer à des éventuelles difficultés liées à l'interprétation de la réglementation, une nouvelle circulaire se substituant à la circulaire du 6 novembre 1995 (relative au nouveau régime d'aide à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale) et à la circulaire du 4 novembre 1997 (relative à l'application du décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997) sera élaborée courant 2003.

2. Des perspectives budgétaires plus resserrées en 2003

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits se répartissent ainsi :

- en AP, sont inscrits 778 millions d'euros, soit une baisse de près de 91 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 ;

- en CP, sont inscrits 780 millions d'euros, soit une baisse de près de 105 millions d'euros.

Cette baisse des moyens budgétaires est justifiée par la baisse du coût des prêts à taux zéro, liée à la diminution des taux d'intérêt. Selon le ministère, cette baisse ne devrait avoir aucun impact sur le nombre de bénéficiaires de ce prêt pour l'année prochaine, qui devrait même augmenter légèrement pour s'établir à 103.000.

Le montant moyen du PTZ est de 16.050 euros. Pour l'année 2001, la subvention moyenne par prêt, représentant le coût budgétaire unitaire, était de 8.159,87 euros (8.337 euros en neuf et 7.098 euros en acquisition-amélioration).

3. Un signe négatif

Néanmoins, votre rapporteur pour avis déplore cette restriction des moyens budgétaires affectés au PTZ. En effet, outre les nombreuses mesures prises depuis plusieurs années, qui ont contribué à réduire l'efficacité sociale de ce prêt (restriction de l'accès du PTZ aux primo-accédants, plafonnement de la subvention de l'Etat, réduction de la période de remboursement des prêts et non revalorisation des plafonds de ressources, ce qui a réduit le nombre de bénéficiaires potentiels), une telle orientation ne peut que contribuer à fragiliser ce produit qui a pourtant démontré son efficacité économique et sociale.

De fait, le nombre de prêts à taux zéro s'est fortement réduit depuis 1996, passant de 145.000 prêts émis à 102.000 en 2001.

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

Source : MELT

Or, d'une part, ce prêt bénéficie aux ménages les plus modestes. En effet, les catégories socioprofessionnelles les plus représentées sont les ouvriers (34,7 %), les employés (27 %) et les professions intermédiaires (20,7 %). Parmi les bénéficiaires, plus des trois quarts avaient des ressources inférieures à 2,3 SMIC en 2001 et bénéficiaient de 80 % des subventions versées.

En outre, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un prêt à taux zéro sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM).

D'autre part, **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 constatée depuis trois ans. **Surtout, l'effet de levier du dispositif est évalué à environ 2,5, ce qui signifie que les 800 millions d'euros de subventions versées sur l'année ont généré 2 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour ces entreprises.**

B. L'ANAH A-T-ELLE LES MOYENS DE SES AMBITIONS ?

1. Le point sur la réforme de l'ANAH

L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) a connu une réforme importante qui a conduit à la mise en place de la « grande ANAH ».

L'article 185 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a permis l'unification des interventions financières sur le parc privé de logements, que ceux-ci appartiennent aux propriétaires bailleurs ou aux propriétaires occupants.

Le décret en Conseil d'Etat n° 2001-351 du 20 avril 2001 a défini le cadre réglementaire de cette réforme en précisant l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle agence ainsi que certaines règles relatives à l'attribution des aides.

Cette réforme, qui, depuis le décret précité s'est d'abord appliquée aux propriétaires-bailleurs s'applique depuis le 3 janvier 2002 aux propriétaires occupants. Ce règlement général, prévu à l'article R.321-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH), a été établi par le conseil d'administration. Il définit les règles de procédure et précise certaines conditions d'attribution des aides, en complément du dispositif réglementaire.

En ce qui concerne les propriétaires-occupants, la réforme s'est traduite par une nouvelle définition des plafonds de ressources opposables aux propriétaires-occupants, qui sont désormais fixés par un arrêté interministériel en date du 31 décembre 2001 suivant deux zones géographiques, l'Ile-de-France et la province, au lieu de trois dans le régime antérieur. Les plafonds de base ont été majorés pour les demandes d'aides concernant des travaux prioritaires, tels que les travaux de lutte contre l'insalubrité ou les travaux d'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées. Ces plafonds feront l'objet d'une revalorisation annuelle. Ce nouveau dispositif d'appréciation des ressources porte la proportion de ménages propriétaires-occupants potentiellement éligibles à l'aide à 29 % pour l'ensemble du territoire, au lieu de 19 % en Ile-de-France et 21 % en province dans le régime antérieur.

En outre, l'agence est passée d'une logique de guichet à une logique de priorités. Conformément aux orientations données par le

Gouvernement, le conseil d'administration a déterminé trois domaines d'action prioritaires :

- la promotion des interventions à caractère social qui vise à favoriser le maintien d'un parc privé à vocation sociale en particulier dans les secteurs à loyers tendus ;
- les actions ciblées sur la lutte contre le logement indigne et les copropriétés dégradées ;
- la promotion de l'habitat durable.

Ces priorités se sont traduites dans la nouvelle gamme des taux de subvention et des conditions d'intervention de l'agence.

Sur le plan local, la réforme s'est traduite par l'adoption des programmes d'actions approuvés, au niveau départemental, par les commissions d'amélioration de l'habitat (CAH). Ces programmes permettent à chaque délégation de fixer des priorités d'utilisation des crédits, favorisant une sélection ou un ciblage des aides en cohérence avec les grandes priorités fixées par la circulaire annuelle de programmation des crédits de l'ANAH.

Par ailleurs, les relations entre l'Etat et l'agence ont été formalisées par la conclusion d'une convention, le 3 janvier 2002, qui fixe les conditions dans lesquelles les services du ministère apportent leur concours à l'ANAH, notamment pour l'instruction des dossiers soumis à la CAH. Elle prévoit, en outre, la définition conjointe par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, et le directeur général de l'agence d'un ensemble d'indicateurs de production permettant d'assurer un suivi de l'activité et une bonne adéquation entre les résultats attendus et les moyens des délégations locales. La convention fera l'objet d'un suivi annuel.

La réforme sera poursuivie au cours de l'année 2003.

En effet, la liste des bénéficiaires des aides de l'ANAH devrait être étendue par décret en Conseil d'Etat. L'objectif poursuivi est de permettre aux établissements publics d'aménagement, normalement exclus des aides, de pouvoir en bénéficier pour des opérations de « portage » de lots de copropriétés menées dans des immeubles en plan de sauvegarde.

Sur le plan de ses interventions, l'agence va poursuivre l'effort engagé pour la promotion d'un secteur privé d'occupation sociale. Si la production de logements sociaux à loyers maîtrisés est devenu un enjeu majeur de la nouvelle ANAH, il convient de rester attentif à la fixation des plafonds de loyers opposables aux propriétaires-bailleurs, en contrepartie d'une aide majorée, qui soit de nature à garantir un niveau de loyer correspondant à une réelle occupation sociale mais reste suffisamment attractif pour le bailleur.

Par ailleurs, l'agence devra poursuivre la démarche déjà engagée vers la recherche d'une plus grande sélectivité des aides souhaitée par le Gouvernement, qui pourrait conduire à un ajustement des règles d'attribution des subventions dans les domaines ne faisant pas partie des actions prioritaires définies dans chaque département.

Enfin, au cours de l'année 2003, les travaux du groupe de travail mis en place par le conseil d'administration du 10 juillet 2002 en vue de lui faire des propositions de simplification administrative tant dans l'intérêt des usagers du service que dans celui des délégations locales chargées de l'instruction des demandes de subventions devraient pouvoir être examinées par le conseil d'administration et les ministères de tutelle.

2. Les moyens financiers de l'ANAH

Pour 2003, la subvention de fonctionnement de l'ANAH est fixée à 5,77 millions d'euros, soit une hausse de 0,58 million par rapport à 2002. Le montant de la subvention d'investissement, fixée à 411 millions d'euros en crédits de paiement, augmente de 48 millions d'euros mais diminue en AP de 50 millions d'euros pour s'établir à 392 millions d'euros. Cette diminution des autorisations de programme serait justifiée, là encore, par l'existence d'une trésorerie dormante à l'ANAH.

Tous les intervenants économiques dans le domaine du logement, que votre rapporteur pour avis a auditionné, ont manifesté leur inquiétude par rapport à la baisse de moyens de l'agence.

Cette diminution ne tient pas compte des besoins importants en réhabilitation qui caractérisent le parc français de logements.

Malgré les progrès enregistrés au cours des quinze dernières années, le parc privé de logements révèle encore des besoins importants d'amélioration. L'INSEE recense plus d'un million de logements dépourvus du confort de base, et précise que 300.000 d'entre eux ne disposent d'aucune installation sanitaire (ni baignoire, ni douche, ni WC à l'intérieur). 4,4 millions de logements -correspondant à une résidences principales sur cinq- ne bénéficient pas du «tout confort» au sens de l'INSEE, défini par la présence dans le logement des trois éléments de confort, installations sanitaires, WC et chauffage central. Cela représente encore plus du quart des logements locatifs privés, 18 % des logements occupés par leur propriétaires et environ la moitié des logements relevant de la loi de 1948.

En outre, les équilibres comptables de l'ANAH démontrent qu'une telle évolution n'est pas viable à court terme. A la fin de l'année 2000, le fonds de roulement correspondait à plus de trois mois de fonctionnement courant, y compris les dépenses d'intervention. En revanche, à la fin de 2001, le fonds de roulement a diminué fortement car il ne représentait plus que les deux tiers des dépenses d'un mois de fonctionnement courant, dépenses d'intervention comprises.

L'Assemblée nationale a, sur une initiative du Gouvernement, voté un amendement qui majore les CP de l'ANAH de 30 millions d'euros et les AP d'un montant similaire, **ce qui constitue un premier pas, encore insuffisant.**

Votre rapporteur pour avis déplore la tendance générale que ne corrige qu'insuffisamment cet amendement. Elle s'inscrit en contradiction avec la création de la «grande ANAH » et l'importance des besoins en matière de réhabilitation. Cette restriction des moyens constitue, à son sens, un signal négatif envoyé aux propriétaires et aux intervenants économiques dans le domaine du logement. Elle risque de renforcer les incertitudes qui vont peser sur la conjoncture économique au cours de l'année 2003 et votre rapporteur pour avis tient à le souligner.

*

*

*

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 2003.

ANNEXE

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Michel Caron, représentant CFDT à l'Association foncière logement (AFL) ;

- M. Jacques Devergne, Vice-Président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et Mme Régine Ricour, directrice de la communication ;

- M. Christian Gay, Président de la commission économique de la Fédération française du bâtiment (FFB), M. Bernard Coloos, directeur aux affaires économiques, financières et internationales et Mme Nicole Victor-Belin, directrice des affaires législatives et parlementaires ;

- M. Jean-Pierre Giacomo, Président de la Confédération nationale du logement (CNL) et M. Serge Incerti-Formentini ;

- M. Henri Guitelmacher, Président de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC) ;

- M. Jean-Claude Jolain, Président de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), M. Bertrand Goujon, directeur général ;

- M. Paul-Louis Marty, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH) et Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;

- 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.