

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 21

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :**

**II.- URBANISME ET LOGEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Jacques PELLETIER*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721**

**Sénat : 86 (2001-2002)**

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	7
<b>I. LES CRÉDITS DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2002</b> .....	7
<b>A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » POUR 2002</b> .....	7
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	8
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	8
<b>B. LES AGRÉGATS</b> .....	9
1. <i>Solidarité dans le logement</i> .....	9
2. <i>Développement de l'habitat et renouvellement urbain</i> .....	11
<b>C. UN EFFORT GLOBAL TRÈS IMPORTANT</b> .....	12
1. <i>Des aides budgétaires complétées par des aides fiscales et des ressources extra-budgétaires</i> .....	12
2. <i>Des aides à la pierre en diminution</i> .....	14
<b>II. L'EXÉCUTION DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2000 ET 2001</b> .....	15
<b>A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2000</b> .....	15
1. <i>Les modifications en cours d'année</i> .....	15
2. <i>Les abondements et annulations de crédits en lois de finances rectificatives</i> .....	16
<b>B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001</b> .....	17
1. <i>Les annulations de crédits par l'arrêté du 21 mai 2001</i> .....	17
2. <i>Les modifications de crédits en loi de finances rectificative</i> .....	18
<b>CHAPITRE II: LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT : LES RISQUES D'UN AFFAIBLISSEMENT DE LA CROISSANCE NON PRÉPARÉ</b> .....	20
<b>I. LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE A PERMIS DE FREINER LA MONTÉE EN PUISSANCE DES AIDES PERSONNELLES</b> .....	20
<b>A. LA CROISSANCE ININTERROMPUE DES AIDES PERSONNELLES RALENTIE PAR LA CONJONCTURE</b> .....	20
1. <i>La croissance des aides de 1991 à 1998</i> .....	20
2. <i>Une stabilisation avec un fort pourcentage d'aide à la location</i> .....	21
<b>B. LA PÉRIODE DE FORTE CROISSANCE S'EST RÉVÉLÉE TRÈS FAVORABLE POUR LA RÉFORME DES AIDES À LA PERSONNE</b> .....	22
1. <i>Une réforme financée par la diminution tendancielle des aides</i> .....	22
2. <i>Une réforme à parachever</i> .....	23
<b>II. IL FAUT ANTICIPER UNE DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE</b> .....	25
<b>A. IL EST NÉCESSAIRE DE FAIRE DES ÉCONOMIES</b> .....	26
1. <i>Des propositions d'économies sur les aides personnelles n'ont pas été retenues</i> .....	26
2. <i>D'autres sources d'économies ne sont pas difficiles à trouver, notamment sur l'épargne-logement</i> .....	27

B. LE POIDS DES DÉPENSES D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT RESTE EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ.....	30
1. Les aides au logement ont acquis le statut de minimum social .....	30
2. Cette priorité se traduit par un écart croissant avec les aides à la pierre .....	31
<b>CHAPITRE III : LE LOGEMENT SOCIAL EN MAL DE RÉFORME .....</b>	<b>32</b>
<b>I. LA SUCCESSION DES PLANS DE RELANCE EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION SOCIALE.....</b>	<b>32</b>
A. LES NOUVEAUX PRÊTS N'ONT PAS RENCONTRÉ DE SUCCÈS.....	32
1. 1997-1999 : le choix de produits « ciblés » .....	32
2. Le résultat : une stagnation de la construction sociale .....	33
B. LE « PLUS » DOIT ÊTRE « RECADRÉ » .....	34
1. Les caractéristiques du prêt locatif à usage social (PLUS) .....	34
2. Un nouveau « plan de relance » du logement social .....	35
<b>II. LE RECOURS À UN DISPOSITIF COERCITIF MÉCONNAIT LA RÉALITÉ LOCALE ET LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT .....</b>	<b>37</b>
A. LES INSUFFISANCES DE LA LOI « SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS » .....	37
1. Les dispositions de la loi SRU .....	37
2. Un dispositif inadapté .....	37
B. RÉFORMER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL VERS PLUS DE DÉCENTRALISATION ET D'ÉVALUATION.....	39
1. La politique du logement social ne peut être décidée « d'en haut » .....	39
2. Il faut réformer le secteur des organismes HLM .....	40
C. DE NOUVEAUX OBJECTIFS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN.....	41
1. Accélérer le renouvellement du logement social.....	41
2. La nouvelle contribution du 1 % logement .....	43
<b>CHAPITRE IV : LES AIDES A LA PIERRE DANS LE LOGEMENT PRIVÉ SACRIFIÉES .....</b>	<b>46</b>
<b>I. DES AIDES POUR L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ TOUJOURS MOINS EFFICACES .....</b>	<b>46</b>
A. UN FACTEUR ESSENTIEL DE SOUTIEN DE L'IMMOBILIER ET D'AIDE AUX MÉNAGES MODESTES .....	46
1. L'importance économique de l'accession à la propriété.....	46
2. Un dispositif social, qui répond à une demande .....	47
B. L'EFFICACITÉ SOCIALE DES PRÊTS À TAUX ZÉRO SE RÉDUIT .....	51
1. Des mesures de restriction réglementaires et des crédits en baisse .....	51
2. Une « expérimentation » prélude à une remise en cause du prêt à taux zéro ? .....	52
C. LA SÉCURISATION DES PRÊTS À L'ACCESSION SOCIALE.....	53
1. Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) .....	53
2. Faut-il réduire de nouveau les dotations au FGAS ? .....	55

<b>II. LES AIDES A LA RÉNOVATION DU LOGEMENT PRIVÉ SONT REMISES EN CAUSE</b> .....	58
<b>A. LES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS DOIVENT ÊTRE SIMPLIFIÉES ET REVALORISÉES</b> .....	58
1. <i>Malgré une hausse des bénéficiaires, la PAH n'a pas été revalorisée depuis 1993</i> .....	58
2. <i>Un dispositif excessivement complexe qui nécessite une réforme</i> .....	59
<b>B. DES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS INDISPENSABLES MAIS CRITIQUÉES</b> .....	61
1. <i>L'activité très importante de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat</i> .....	61
2. <i>Les critiques de la Cour des comptes</i> .....	63
<b>C. LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT PRIVÉ S'ACCOMPAGNE D'UNE RÉDUCTION DES MOYENS</b> .....	65
1. <i>La réforme de l'ANAH s'accompagne d'une forte réduction de moyens</i> .....	65
2. <i>Le risque de léser les bailleurs privés et de réduire certaines opérations essentielles pour les collectivités locales</i> .....	67
<b>D. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ DOIT ÊTRE RELANCÉE</b> .....	68
1. <i>La loi de lutte contre les exclusions n'est toujours pas mise en oeuvre</i> .....	68
2. <i>Il faut revoir entièrement la politique de lutte contre l'insalubrité</i> .....	69
<b>III. IL FAUT SIMPLIFIER ET AMÉLIORER LA FISCALITÉ EN FAVEUR DES BAILLEURS PRIVÉS</b> .....	69
<b>A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FISCALITÉ DES BAILLEURS PRIVÉS</b> .....	69
1. <i>Une fiscalité lourde</i> .....	69
2. <i>Des dispositifs fiscaux complexes</i> .....	70
<b>B. L'INCITATION FISCALE EN FAVEUR DE LA LOCATION PRIVÉE « INTERMÉDIAIRE » DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE AMÉLIORÉE</b> .....	73
1. <i>Les dispositifs fiscaux actuels ne sont pas suffisamment incitatifs</i> .....	73
2. <i>Les propositions de la commission des finances</i> .....	75
<b>CONCLUSION</b> .....	77
<b>MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	78
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	79

## INTRODUCTION

Pendant les trois dernières années, le budget de l'urbanisme et du logement a été élaboré dans un contexte très favorable de reprise du marché immobilier et de croissance du secteur de la construction.

Après avoir enregistré une croissance de 7 % en volume en 1999, **l'activité des entreprises de bâtiment a encore fortement progressé en 2000, sur les deux segments de la construction neuve et de l'entretien** (+ 5,8 % chacun). En ce qui concerne l'entretien, dont le chiffre d'affaires est désormais sensiblement égal à celui de la construction neuve, le taux de croissance est supérieur au rythme moyen observé ces dernières années. L'activité a été tirée à la hausse par les travaux consécutifs aux intempéries de la fin de l'année 1999 et par les effets de la mesure d'abaissement du taux de TVA sur les travaux d'entretien du logement, ramené de 20,6 % à 5,5 % le 15 septembre 1999.

**En 2001, l'activité immobilière montre cependant les signes du ralentissement** : les ventes de logements neufs stagnent (75.000 attendues en fin d'année), la production de logements neufs sera inférieure à 360.000 logements, la production de bureaux étant cependant restée très dynamique (+ 33,8 % de mises en chantier sur les douze derniers mois).

**Pour 2002**, compte tenu des résultats enregistrés en 2001, l'activité liée à l'entretien devrait augmenter légèrement ou se stabiliser. En ce qui concerne la construction neuve, les perspectives d'activité dépendront de l'évolution des paramètres macro-économiques d'ensemble : pouvoir d'achat des ménages, taux de chômage, taux d'investissement des entreprises. Ces paramètres ne sont malheureusement pas orientés dans la bonne direction. Toutefois la modération des taux d'intérêt des prêts immobiliers et des prix devraient plutôt tempérer les mauvaises nouvelles.

**Il n'en reste pas moins que le budget 2002 est un budget charnière : sans doute dernier budget bénéficiant encore d'une conjoncture économique favorable, il doit aussi être un budget qui prépare l'avenir.**

A cet égard, **la réforme des aides personnelles au logement entre dans sa deuxième phase en 2002**. Cette réforme était nécessaire, mais aucune mesure d'économie structurelle n'a été prise pour assurer la pérennité des aides personnelles dans le temps. Le ralentissement économique, une hausse du chômage et ces aides pourraient repartir fortement à la hausse. Plus d'un

quart des français touchent des aides personnelles au logement, soit le plus fort taux de l'Union européenne.

**En matière de construction sociale, le gouvernement s'est résolu à changer de politique** : après un démarrage laborieux du prêt locatif à usage social (PLUS), il a décidé d'un plan de relance au printemps 2001. Mais son véritable « plan de relance » consiste à contraindre les collectivités locales à construire des logements sociaux. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002, des sanctions financières seront prises contre les communes ne disposant pas de 20 % de logements sociaux.

Ces mesures devraient évidemment avoir un effet quantitatif, d'autant que le secrétariat d'Etat au logement avance désormais un chiffre prudent pour son objectif de mises en chantier de logements sociaux (55.000 contre 70.000 auparavant). **Mais les raisons profondes de ce qu'il faut bien qualifier d'effondrement de la construction sociale depuis 10 ans, ne sont pas traitées, en particulier la diversification de la demande à laquelle les organismes sociaux ne savent pas répondre, la nécessité de décentraliser des compétences en matière de logement, la nécessité enfin de réformer les organismes de logements sociaux.**

**S'agissant de l'accession à la propriété, depuis plusieurs années, de nombreuses mesures ont réduit l'efficacité sociale des aides.** En octobre 1997, les prêts à taux zéro ont été restreints aux primo-accédants. Depuis la réintégration des crédits du prêt à taux zéro dans le budget du logement, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire, la subvention de l'Etat a été plafonnée en décembre 1999, la période de remboursement des prêts a été réduite en septembre 2000, enfin les barèmes ne sont pas revalorisés. **Au total le prêt à taux zéro, qui a démontré sa pleine utilité, est de plus en plus restreint. Le budget 2002 enregistrera une expérimentation d'aide à la pierre associée au prêt à taux zéro dont les modalités sont encore peu convaincantes et qui surtout ne doit pas être le préalable à une remise en cause de ce dispositif.**

Enfin, votre rapporteur observe que **la fiscalité immobilière est de plus en plus complexe et de moins en moins performante.** Le nouveau dispositif d'aide en faveur de l'investissement locatif manque de caractère incitatif, particulièrement pour le logement ancien. C'est pourquoi votre commission a proposé dans la première partie de la loi de finances de prendre des mesures permettant d'inclure la location aux ascendants ou aux descendants du contribuable et visant à relever de 25 % à 40 % le taux de déduction forfaitaire applicable aux revenus tirés de la location de logements intermédiaires.

## CHAPITRE PREMIER :

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

#### I. LES CRÉDITS DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2002

##### A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » POUR 2002

Pour 2002, le budget de l'urbanisme et du logement diminue de 1,7 % pour s'établir à 7,3 milliards d'euros (47,9 milliards de francs).

##### Le budget de l'urbanisme et du logement en 2002

	Budget voté 2001		PLF 2002		Evolution LFI 2001/PLF 2002	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	CP
TITRE III	-	17,1	-	17,1	-	0,0 %
TITRE IV	-	5.483,9	-	5.391,6	-	-1,7 %
<b>Total dépenses ordinaires</b>	-	<b>5.501</b>	-	<b>5.408,7</b>	-	<b>-1,7 %</b>
TITRE V	41,1	36,7	38,7	31,3	-5,8 %	-14,7 %
TITRE VI	2.023,6	1.895	2.080	1.863,6	2,8 %	-1,7 %
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>2.064,7</b>	<b>1.931,7</b>	<b>2.118,7</b>	<b>1.894,9</b>	<b>2,6 %</b>	<b>-1,9 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.064,7</b>	<b>7.432,7</b>	<b>2.118,7</b>	<b>7.303,6</b>	<b>2,6 %</b>	<b>-1,7 %</b>

*(en millions d'euros)*

La présentation du budget de l'urbanisme et du logement pour 2002 montre que la baisse des crédits concerne autant les dépenses ordinaires (- 1,7 %) que les dépenses en capital (-1,9 %).

## **1. Les dépenses ordinaires**

**Les dépenses ordinaires s'élèvent à 5,4 milliards d'euros (35,4 milliards de francs) pour 2002, en baisse de 1,7 %, après une hausse de 2 % en LFI 2001.**

Depuis deux ans des économies de constatation réalisées sur les aides personnelles au logement expliquent la diminution des dépenses ordinaires. En effet, pour la première fois, en 1999, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement, soit 6,3 millions de ménages, a légèrement baissé de 0,5 %, et ce nombre est resté stable en 2000.

En 2001, la première étape de la mise en œuvre du barème unique des aides personnelles a entraîné une hausse sensible des dépenses ordinaires, malgré des économies de constatation.

Pour 2002 en revanche, la mise en œuvre du deuxième volet de la réforme des aides personnelles, pour un coût de 244 millions d'euros (1,6 milliard de francs) sera plus que compensée par des économies de constatation à hauteur de 409,7 millions d'euros (2 milliards de francs) après prise en compte d'une provision pour la majoration des aides au 1<sup>er</sup> juillet 2002.

Toutefois, le poids total des dépenses ordinaires dans le budget du logement (74 %) ne diminue pas, puisque pour la troisième année consécutive, les dépenses en capital sont en baisse (-1,9 %).

## **2. Les dépenses en capital**

**Les dépenses en capital, s'élèvent à 1,9 milliard d'euros (12,4 milliards de francs) en crédits de paiement pour 2002, en baisse de 1,9 % par rapport à 2001, après une diminution de 1,3 % en LFI 2001.**

Cette nouvelle réduction s'explique essentiellement par la baisse des crédits du titre VI (-1,7 %), car même si la diminution des crédits du titre V est importante (- 14 %), elle porte sur de faibles montants (31,3 millions d'euros).

Les réductions de crédits du titre VI concernent essentiellement **les aides à la réhabilitation dans le secteur privé.**

Les subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui incluent cette année les versements de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) s'élèvent en effet à 354,4 millions d'euros (2,3 milliards de francs) en crédits de paiement, soit une diminution de 57 millions d'euros par rapport à la LFI 2001 (- 14 %). Or, en 2001, les crédits avaient déjà été réduits de 45,7 millions d'euros, au motif que l'ANAH

disposait d'une trésorerie importante. Sur deux ans, la diminution des crédits de l'ANAH atteint 23 %, soit 102,7 millions d'euros (673 millions de francs). La réduction des crédits de l'ANAH traduit la volonté de réduire ses moyens d'intervention.

**Les autres lignes budgétaires sont globalement reconduites dans les mêmes montants que la LFI 2001.**

S'agissant du prêt à taux zéro, la dotation budgétaire est légèrement réduite pour 2002 (de 1 %, à 884,2 millions d'euros soit 5,8 milliards de francs) pour un nombre de prêts inchangé (110.000).

Par ailleurs, la ligne dite "fongible" finançant les prêts locatifs aidés, les prêts locatifs à usage social PLUS et les primes à la réhabilitation PALULOS, diminue de 58 millions d'euros (381 millions de francs). Cependant, des lignes budgétaires sont nouvellement dotées en LFI : elles sont destinées à l'amélioration de la qualité de service dans le logement social (11,4 millions d'euros) ou encore à l'aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat (7,6 millions d'euros) et faisaient précédemment l'objet de virements en cours d'année. Ces lignes sont mieux identifiées et fortement revalorisées en 2002.

## **B. LES AGRÉGATS**

Le budget de l'urbanisme et du logement comprend deux grands agrégats : « solidarité dans le logement » et « développement de l'habitat et renouvellement urbain ».

Agrégats	Crédits votés en 2001		Crédits demandés en 2002		Evolution	
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	5.445,48	-	5.351,70	-	-1,7%	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	1.987,17	2.064,62	1.951,90	2.118,70	-1,8%	2,6%
<b>TOTAL</b>	<b>7.432,65</b>	<b>2.064,62</b>	<b>7.303,60</b>	<b>2.118,70</b>	<b>-1,7%</b>	<b>2,6%</b>

*(en millions d'euros)*

### **1. Solidarité dans le logement**

**L'agrégat « solidarité dans le logement » est la nouvelle dénomination de l'ancien agrégat « aides à la personne ».**

Il regroupe la contribution de l'Etat aux **aides à la personne**, qui ont pour finalité d'abaissier, 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) ou **les accédants en difficulté** (fonds d'aide aux accédants en difficulté).

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), diminue de 99,1 millions d'euros pour atteindre 5,23 milliards d'euros en 2002 (34,3 milliards de francs).

**Ainsi, la réforme des aides au logement, malgré son coût élevé (300 millions d'euros en 2001 et 244 millions d'euros en 2002) aura pu se faire à effort budgétaire nul puisque la ligne budgétaire inscrite pour 2002 est identique à celle de la loi de finances pour 2000.**

Cette situation exceptionnelle s'explique par l'amélioration de la conjoncture économique, qui tend à la fois à augmenter les contributions des entreprises privées au financement des aides et à diminuer le nombre de bénéficiaires.

Pour 2002, la contribution de l'Etat aux aides à la personne évolue comme suit :

- la contribution au Fonds national de l'habitat (FNH), qui verse l'APL, est stable à 2,28 milliards d'euros ;

- la contribution au Fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui verse l'ALS, enregistre l'intégralité de la diminution de crédits soit 99,1 millions d'euros, pour atteindre 2,95 milliards d'euros.

- L'effort de solidarité en faveur du logement des personnes modestes se complète traditionnellement de trois contributions aux actions des départements et des associations:

- 82 millions d'euros pour les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), soit une stabilité ;

- 33 millions d'euros pour **l'aide au logement temporaire**, soit une progression de 5,6 millions d'euros après une hausse de 1,5 million d'euros en 2001. Ces hausses s'expliquent par des moyens nouveaux destinés à financer les aides à la gestion des aires de nomades.

- les crédits au **fonds d'aide aux accédants en difficulté** (ceux qui avaient souscrit des prêts à l'accession à la propriété à taux élevé de 1980 à 1985) ne sont pas reconduits pour 2002 « *compte tenu du financement du dispositif principalement assuré par les retours de prêts accordés antérieurement au fonds* ».

## 2. Développement de l'habitat et renouvellement urbain

Cet agrégat regroupe une série d'anciens agrégats : « logement", "études, expérimentation, information", "recherche", "aménagement foncier et urbanisme". Malgré sa diversité, **l'essentiel de l'agrégat est constitué des aides à la pierre.**

Les aides à la pierre, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) diminuent de 1,8 % en crédits de paiement (à 1,95 milliard d'euros), et progressent de 2,6 % en autorisations de programmes (à 2,12 milliards d'euros).

- La **ligne fongible** prêts locatifs aidés—prêts locatifs à usage social—primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PLA-PLUS-PALULOS), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) progresse légèrement en autorisations de programme, et reste stable en crédits de paiement, pour atteindre 399,3 millions d'euros.

Le gouvernement prévoit ainsi de **financer 55.000 logements, soit un programme plus réduit mais un peu plus réaliste que les programmes prévisionnels de 2000 et 2001 (70.000 logements chacun)**, qui n'ont pu être réalisés. Ce programme de construction doit être complété par la distribution de 110.000 PALULOS, un chiffre légèrement en retrait par rapport aux années précédentes (120.000) s'expliquant par la priorité donnée à la démolition sur la réhabilitation des logements trop vétustes.

- **L'accession à la propriété** (article 65-48/30) bénéficiera de 884 millions d'euros de crédits de paiement en 2002. Depuis 1998, dans le contexte d'une reprise du cycle immobilier, les dotations en faveur de l'accession à la propriété auront diminué de 130 millions d'euros.

- La ligne destinée au **financement des opérations les plus sociales** est dotée de 69 millions d'euros de crédits de paiement, soit plus qu'un doublement par rapport à 2001 (+ 124 %).alors même que 7,6 millions d'euros ont été annulés sur cette ligne cette année.

- Les dotations **pour la résorption de l'habitat insalubre (RHI)** sont en hausse sensible (+ 28 %) à 8,9 millions d'euros, après avoir fortement diminué en 2001 pour tenir compte de la sous-consommation de la ligne budgétaire.

- Les crédits de la **prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)** qui s'élevaient à 67 millions d'euros en crédits de paiement en 2001 font l'objet pour 2002 d'une inscription complète sur les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

• La subvention d'investissement (AP) à **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (ANAH) est réduite de 10 % à 411,6 millions d'euros en autorisations de programme et, compte tenu de l'inscription des crédits de la PAH, chute de 14 % en crédits de paiement à 354,4 millions d'euros.

Les crédits d'étude, de recherche ou d'urbanisme ne faisant plus l'objet d'agrégat individualisé, il est difficile d'en apprécier la progression.

On peut noter simplement que, pour 2002, la nécessité de mettre en œuvre la loi «solidarité et renouvellement urbains» a été prise en compte dans les dotations d'études et de formation, qui font l'objet de moyens nouveaux pour 176.122 euros (1,1 million de francs). Par ailleurs, **la subvention aux agences d'information sur le logement ADIL** est légèrement revalorisée, à 5,5 millions d'euros (36 millions de francs) de même que les dotations en faveur des **agences d'urbanisme** qui progressent de 3 % à 9,1 millions d'euros (59,7 millions de francs). Ceci s'explique logiquement par la création de 3 nouvelles ADIL (Bouches du Rhône, Maine-et-Loire, Orne) et de nouvelles agences d'urbanisme.

Enfin, en matière d'urbanisme, les crédits nouveaux s'expliquent essentiellement par le développement du projet «Euroméditerranée» et les moyens destinés à l'Etablissement public «Plaine de France».

### **C. UN EFFORT GLOBAL TRÈS IMPORTANT**

#### **1. Des aides budgétaires complétées par des aides fiscales et des ressources extra-budgétaires**

**L'examen du seul budget de l'urbanisme et du logement ne permet pas d'avoir une idée précise de l'effort collectif en faveur du logement.** En effet, des mesures très importantes concernant le secteur du logement sont décidées en dehors de la discussion du budget du logement, ou sous la forme de mesures fiscales.

**Le tableau ci-après montre que l'effort global en faveur du logement s'est fortement accentué en 1999 et en 2000 pour connaître une pause en 2001 et en 2002<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Toutefois, il faut prendre ce tableau avec certaines précautions, dans la mesure où il compare les aides publiques de loi de finances à loi de finances. S'agissant des aides à la personne notamment, cette comparaison n'est pas pertinente, puisque des modifications importantes interviennent en cours d'exercice. De même, s'agissant des mesures fiscales, seules les dépenses fiscales (déductions et exonérations) sont prises en compte, et non les alourdissements de fiscalité sur l'immobilier.

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

	1996	1997	1998	1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Aide Personnalisée au Logement (APL)	13 086	13 370	14 580	16 554	15 800	15 000	15 000
Allocation de logement à caractère social (ALS)	14 319	16 360	18 575	18 075	18 545	20 000	19 350
FSL/ ALT/FAAD	315	450	457	685	720	720	755
<b>Total aides budgétaires à la personne</b>	<b>27 720</b>	<b>30 180</b>	<b>33 612</b>	<b>35 314</b>	<b>35 065</b>	<b>35 720</b>	<b>35 105</b>
Anciennes aides aux HLM et à l'accession	430	516	500	350	271	186	149
Prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP)	2 661	819	263	295	63	54	52
Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS)	220	400	260	300	425	370	310
Prêt à 0%	4 100	7 000	6 640	6 270	5 897	5 865	5 810
Construction et amélioration de l'habitat (Ligne fongible)	5 330	3 575	3 205	2 888	2 724	2 996	2 837
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) (1)	2 730	2 682	2 902	3 009	3 079	2 746	2 384
Aide au logement dans les DOM (1)	619	463	569	897	918	950	1056
Compte d'affectation spéciale Ile de France (2)	565	565	510	490	0	0	0
Opérations sociales et divers	21	199	368	298	380	320	682
<b>Total aides budgétaires à la pierre</b>	<b>16 676</b>	<b>16 219</b>	<b>15 216</b>	<b>14 797</b>	<b>13 757</b>	<b>13 487</b>	<b>13 279</b>
Epargne-logement	7 000	6 000	8 100	8 100	7 500	9 000	9 700
Compensation de l'exonération de TFPB	833	620	450	295	200	788	632
Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (part logement)				3 700	8 352	8 638	8 989
<b>TOTAL AIDES BUDGETAIRES</b>	<b>52 229</b>	<b>53 019</b>	<b>57 378</b>	<b>62 206</b>	<b>64 874</b>	<b>67 633</b>	<b>67 705</b>
Réduction d'impôt des propriétaires occupants * (3)	10 610	10 100	10 960	10 600	8 062	3 641	2 066
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation *				4 300	20 000	20 302	20 997
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs *	8 050	8 000	9 460	10 040	11 833	12 212	12 802
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL *	6 500	7 800	8 800	8 800	10 300	10 900	11 401
Exonération des organismes HLM de l'IS	1 410	1 400	1 300	1 700	1 699	1 502	1 397
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	710	670	400	330	302	302	302
Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux	30	1 200	2 100	4 000	4 703	4 303	4 198
Exonération de l'IR des intérêts livret A - part logement *	4 600	4 000	3 900	3 800	3 299	3 299	3 299
<b>Total dépenses fiscales (4)</b>	<b>31 910</b>	<b>33 170</b>	<b>36 920</b>	<b>43 570</b>	<b>60 198</b>	<b>56 461</b>	<b>56 463</b>
1% logement (Total des emplois à long terme) *	15 875	12 126	11 914	12 146	12 018	15 000	15 000
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL *	35 355	36 639	37 723	39 026	39 515	41 900	42 800
Contribution des employeurs au FNAL *	8 507	8 557	9 059	9 881	9 450	10 880	11 175
<b>TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES</b>	<b>91 647</b>	<b>90 492</b>	<b>95 616</b>	<b>104 623</b>	<b>121 181</b>	<b>124 241</b>	<b>125 438</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>143 876</b>	<b>143 511</b>	<b>152 994</b>	<b>166 829</b>	<b>186 055</b>	<b>191 874</b>	<b>193 143</b>
<i>progression/année n-1</i>		-0,3%	6,6%	9,0%	11,5%	3,1%	0,7%

\* Estimations pour 2001 et 2002

(1) A partir de 1998, les opérations nouvelles au titre de la RHI dans les DOM sont inscrits sur le budget de l'Outre-mer

(2) CAS 902-30 supprimé en LFI 2000. Crédits inscrits sur le budget général à partir de 2000.

(3) Cette série ne tient plus compte de l'exonération du revenu en nature des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance.

(5) La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue en LFI 2000 n'est pas prise en compte, où elle ne constitue pas une disposition dérogatoire en faveur du logement à un impôt existant, mais conduit à la disparition d'un impôt notamment applicable au logement.

## 2. Des aides à la pierre en diminution

Ce tableau fait apparaître **des évolutions majeures, et notamment l'accroissement des dépenses fiscales dans l'ensemble des dépenses en faveur du logement**. La montée en charge du régime de TVA à taux réduit pour les logements sociaux, sous forme de livraison à soi-même, depuis 1997 est un premier élément. La mise en œuvre d'une baisse généralisée de la TVA sur les travaux réalisés dans les logements à usage d'habitation, pour un coût estimé à 20 milliards de francs, est le second élément qui permet d'expliquer l'importance grandissante des mesures fiscales dans la politique du logement.

**Parmi l'évolution générale des aides au logement, on peut distinguer l'évolution des aides à la pierre, des aides à la personne et des aides fiscales.**

**Les aides budgétaires à la pierre ne représentent que 6,9 % du total des dépenses en faveur du logement** en 2002 soit une légère diminution par rapport à 2001, et les aides à la personne passent de 18,6 % du total en 2001 à 18,2 % en 2002, en raison d'économies de constatation. Les aides fiscales diminuent également, de 29,4 % à 29,2 % entre 2001 et 2002, après avoir connue une forte hausse en 2000, avec la mise en œuvre de la TVA à taux réduit.

Les lignes qui augmentent fortement sont celles consacrées à **l'épargne-logement et diverses contributions «non budgétaires» comme le 1 % logement et les contributions des régimes sociaux** aux aides personnelles au logement.

Part des dépenses d'épargne-logement dans les aides budgétaires au logement \*

1997	1998	1999	2000	2001	2002
11,3%	14,1%	13,8%	13,3%	15,3%	16,5%

\* hors compensation de l'allègement des droits de mutation

**Pour 2002, les versements au titre de l'épargne-logement atteindront 9,7 milliards de francs, alors que l'ensemble des aides budgétaires à la pierre ne représente que 13,3 milliards de francs** (prêt à taux zéro, prêts à la construction sociale, subventions pour l'amélioration de l'habitat privé).

## II. L'EXÉCUTION DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2000 ET 2001

### A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2000

#### 1. Les modifications en cours d'année

Deux arrêtés portant transfert de crédits sont intervenus en 2000 :

- un transfert d'un montant de 20 millions de francs en autorisations de programme et 5 millions de francs en crédits de paiement du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité, chapitre 66-20, à destination de l'article 65-48/60 « opérations très sociales ». **Ce transfert correspond à la contribution du ministère de l'emploi et de la solidarité au financement de la réalisation ou de la réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage.**

- 680 millions de francs de crédits de paiement ont été transférés en fin de gestion de l'article 65-48/80 « amélioration de logements par des propriétaires occupants » vers le budget des charges communes. **Ce transfert des crédits destinés à la PAH intervient traditionnellement en fin de chaque année.** Ce transfert cessera cependant en 2002, les crédits afférents à la PAH étant, à compter de cette date, intégrés dans la subvention d'investissement de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat.

- 125 millions de francs en autorisations de programme et 37,5 millions de francs en crédits de paiement ont été transférés à partir des articles 65-48/10 et 65-48/20, afin de permettre le virement desdits crédits sur la section transports du budget l'équipement, des transports et du logement. **Il s'agissait, à défaut d'une dotation suffisante sur la sous section « transports terrestres », de permettre au budget des transports terrestres, au moyen de ce virement, de financer une tranche de construction du tramways de Rouen.**

Votre rapporteur rappelle qu'un tel virement n'a aucune logique financière puisqu'il consiste à prélever des dotations destinées à l'investissement immobilier pour abonder des dotations en faveur de transports collectifs urbains. Il souhaite que ce type d'opérations, qui dénaturent la portée de l'autorisation budgétaire, ne se renouvellent pas.

## **2. Les abondements et annulations de crédits en lois de finances rectificatives**

### *a) Les modifications en lois de finances rectificatives*

La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a permis d'abonder le chapitre 46-40 « contribution de l'Etat au financement des aides personnelles » pour un montant de 20 millions de francs ; ces crédits sont destinés à compenser **le surcoût de la majoration des aides personnelles versées aux jeunes de moins de 25 ans en situation précaire.**

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a permis d'abonder le chapitre 44-30 article 30 « subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement » de 2 millions de francs en 2000 **afin de tenir compte de la création de deux nouvelles ADIL en 2000** (ADIL du Haut Rhin et de Charente). Ce solde de 2 millions de francs rattaché à la gestion 2000 a toutefois été versé en 2001.

### *b) Les annulations de crédits*

**Au titre de l'annulation des autorisations de programme non mouvementées** pendant 4 ans, 72,3 millions de francs ont été annulés sur le budget du logement et de l'urbanisme.

**Au titre du contrat de gestion, 653,6 millions de francs en autorisations de programme et 876,4 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement ont été annulés.** Ces annulations ont porté, en dépenses ordinaires, sur les articles 46-40/10 et 46-50/30 (contribution de l'Etat au financement des aides à la personne) et en dépenses en capital sur les articles 65-48/10,60,80,90 c'est-à-dire les lignes consacrées à la construction et à l'amélioration de l'habitat (ligne fongible, opérations les plus sociales, PAH, subventions d'investissement à l'ANAH).

Au titre de la loi de finances rectificative, 20,9 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ont été annulés sur le chapitre 65-48/90 « Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subventions d'investissement » avant leur transfert sur le budget des services du Premier ministre. Cette annulation faisait suite au transfert des services de l'ANAH dans des locaux précédemment occupés par les services généraux du Premier ministre s'accompagnant d'une compensation financière fixée à la valeur vénale estimée par les services chargés du Domaine.

Par ailleurs, 6,67 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ont été annulés en 2000 sur le chapitre 65-48/20 «Subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile de France », en vue d'un abondement du même montant sur le budget de la Délégation interministérielle de la ville (DIV). Les crédits concernés portaient sur une part du financement du grand projet Urbain de Roubaix pris en charge par la DIV.

## ***B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001***

### **1. Les annulations de crédits par l'arrêté du 21 mai 2001**

Les annulations portent sur 200 millions de francs en crédits de paiement et 210 millions de francs en autorisations de programme, dont :

- **50 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 37-40 (lutte contre le saturnisme)**. Il s'agit de tirer les conséquences d'une sous-consommation des crédits ;

- **10 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 55-21 (urbanisme, acquisitions et travaux)**. Suite à la clôture du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), les crédits d'urbanisme du budget de l'urbanisme et du logement avaient bénéficié de reports de l'ordre de 200 millions de francs, destinés notamment à financer le retour dans le droit commun des villes nouvelles. La procédure étant relativement longue, tous les crédits ne devraient pas être consommés en 2001, d'où l'annulation d'une faible part de ceux-ci ;

- **140 millions en crédits de paiement et 200 millions de francs en autorisations de programme sur le chapitre 65-48** (construction et amélioration de l'habitat)

Les crédits annulés sont essentiellement ceux de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), soit 200 millions en autorisations de programme et 90 millions en crédits de paiement. Les autres crédits de paiement annulés (50 millions de francs) le sont sur le chapitre 65-48, article 60, qui regroupe les crédits pour les opérations très sociales, et notamment les moyens financiers consacrés aux démolitions et aux aires de nomades. L'annulation prend acte d'un rythme de consommation faible, assez surprenant s'agissant d'une politique qui a été présentée par le gouvernement comme prioritaire.

## **2. Les modifications de crédits en loi de finances rectificative**

Le projet de loi de finances rectificative, présenté en conseil des ministres le 14 novembre 2001, présente de nouvelles modifications de crédits concernant le budget de l'urbanisme et du logement.

- **Le budget est abondé de 10,1 millions de francs en crédits de paiement et 30,7 millions de francs en autorisations de programme** résultant pour l'essentiel du rattachement du produit de la cession au ministère de l'Enseignement supérieur d'un ensemble immobilier et du produit de terrains acquis avec des crédits du FARIF (8,6 millions de francs en crédits de paiement, 30,7 millions de francs en autorisations de programme). Le reste est un nouvel abondement de 1,5 million de francs en crédits de paiement suite à la mise en place de nouvelles ADIL.

- **Les crédits annulés sont en revanche très importants : 1,3 milliard de francs en crédits de paiement. L'essentiel est constitué d'une annulation de 1,275 milliard de francs de crédits aux aides personnelles, soit 4 % des crédits initiaux.**

Il s'agit de l'annulation de crédits budgétaires constitutifs d'une « cagnotte » accumulée depuis l'exercice 2000, mais qui n'était pas visible dans les comptes de l'Etat. En effet, les versements de l'Etat aux caisses d'allocations familiales (CAF) pour les aides personnelles correspondent aux crédits budgétaires et ne tiennent compte qu'*a posteriori* et selon un mécanisme complexe, de l'évolution réelle des aides. De cet écart aurait résulté sur les deux dernières années un excédent de trésorerie au profit des caisses d'allocations familiales (CAF) que l'Etat ne récupère qu'aujourd'hui...

**Votre rapporteur spécial regrette ce manque caractérisé de transparence du budget de l'Etat en matière de dotations aux aides personnelles. Chaque année, les aides personnelles au logement évoluent de manière incompréhensible entre les deux fonds qui les gèrent (fonds national d'aide au logement, fonds national de l'habitation), l'impact des revalorisations au 1<sup>er</sup> juillet et des aménagements n'étant pas clairement identifié. Le Parlement est ainsi amené à voter des dotations de plus en plus éloignées de la réalité des besoins et ne bénéficie pas du minimum de sincérité sur l'évolution réelle des dotations aux aides personnelles au logement.**

Sur le point précis de l'excédent dans les comptes des caisses d'allocations familiales pendant deux ans, si celui-ci est confirmé, **votre rapporteur considère que cette avance régulière de trésorerie aux CAF, à titre gratuit, conduit à une perte de recettes nettes pour l'Etat qui n'est manifestement justifiée que par l'archaïsme des méthodes employées.** A titre d'illustration, une somme de 1,3 milliard de francs placée pendant une

année au taux net de 4,5 % rapporte une rémunération de 58,5 millions de francs...On peut s'interroger sur l'intérêt pour l'Etat de procéder à de telles avances de trésorerie.

Enfin, la loi de finances rectificative procède à l'annulation de **197,95 millions de francs en crédits de paiement et 62 millions de francs en autorisations de programme sur les titres V et VI du budget**, dont l'essentiel, soit 160 millions de francs en crédits de paiement et 60 millions de francs en autorisations de programme est réalisé sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat ».

## CHAPITRE II :

### LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT : LES RISQUES D'UN AFFAIBLISSEMENT DE LA CROISSANCE NON PRÉPARÉ

#### I. LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE A PERMIS DE FREINER LA MONTÉE EN PUISSANCE DES AIDES PERSONNELLES

##### A. LA CROISSANCE ININTERROMPUE DES AIDES PERSONNELLES RALENTIE PAR LA CONJONCTURE

##### 1. La croissance des aides de 1991 à 1998

Entre 1991 et 1998, le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement s'est accru de 34 %, passant de 4,7 millions de bénéficiaires à 6,3 millions. Depuis, ce chiffre s'est stabilisé pour décroître même légèrement.

En effet, le bouclage est terminé. L'évolution d'une année sur l'autre n'est plus liée qu'à l'augmentation générale du nombre des ménages, aux comportements de « décohabitation », aux modifications de la réglementation (par exemple l'augmentation des loyers plafonds supérieure à celle des loyers réels conduit à élargir le champ des bénéficiaires) et à la situation économique générale qui conduit les ménages à « rentrer ou sortir » du système des aides personnelles.

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	5119	5537	5795	6010	6158	6169	6303	6274	6279
dont location	4099	4528	4826	5057	5176	5186	5360	5368	5391
dont accession	1021	1010	1000	992	973	994	943	905	888

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA (arrondies au millier).

## 2. Une stabilisation avec un fort pourcentage d'aide à la location

Le nombre de bénéficiaires s'est ainsi stabilisé un peu en dessous de 6,3 millions de personnes en 1999 et 2000.

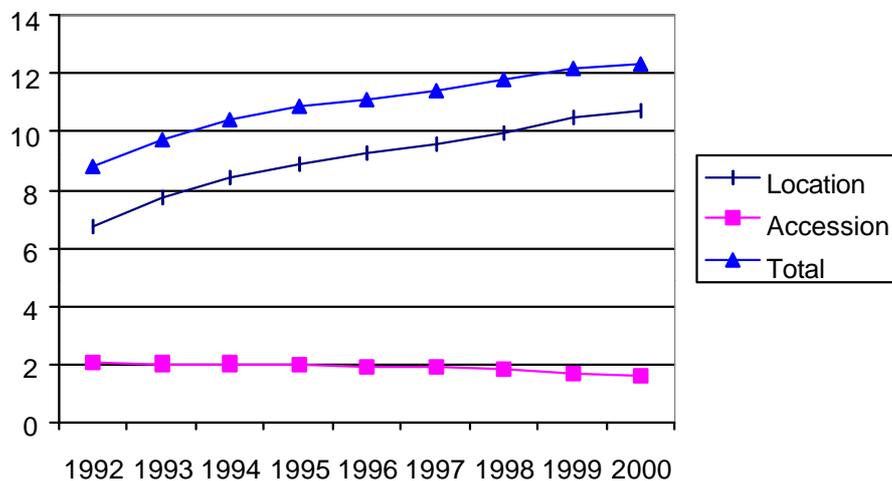
Les prestations s'élèvent à 12,3 milliards d'euros (81 milliards de francs), pour l'essentiel en faveur des locataires (87 %).

Evolution des prestations d'aides au logement (en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Location	6,728	7,7	8,396	8,885	9,227	9,534	9,974	10,492	10,706
Accession	2,059	2,019	2,015	1,989	1,904	1,898	1,805	1,709	1,626
Total	8,787	9,719	10,41	10,875	11,131	11,432	11,779	12,201	12,332

Source : Eléments statistiques et comptables (y compris 13e balance) émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

Evolution des prestations d'aide au logement 1992-2000



(en milliards d'euros)

Comme l'illustre la graphique ci-dessus, l'augmentation des aides personnelles sur la période 1992-2000 s'explique uniquement par les aides à la location, la part des aides à l'accession ne cessant de se réduire. Il y a dix ans, ces aides représentaient 27 % des aides au logement, elles ne représentent plus que 13 % des aides en 2000. Il y a fort à craindre, compte tenu de la réforme

des aides à la location entreprise en 2001 et 2002, que ce mouvement se poursuive, voire s'amplifie, dans les années qui viennent.

**B. LA PÉRIODE DE FORTE CROISSANCE S'EST RÉVÉLÉE TRÈS FAVORABLE POUR LA RÉFORME DES AIDES À LA PERSONNE**

**1. Une réforme financée par la diminution tendancielle des aides**

En matière d'aides personnelles au logement, votre rapporteur avait regretté il y a deux ans qu'il ne soit pas entrepris de réforme importante, la loi de finances pour 2000 s'étant accompagnée de simples aménagements des aides personnelles au logement. Il parlait alors « *d'adaptations marginales* ».

**Cette réforme a vu enfin le jour à compter du 1er janvier 2001.** Un groupe de travail avait été mis en place suite à la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales le 14 mai 1997. Ce groupe, sous l'égide du secrétariat d'Etat au logement, a remis un rapport d'étape au gouvernement en avril 1999. Sur la base de ses travaux, le Premier Ministre a présenté une réforme des aides personnelles lors de la conférence sur la famille du 15 juin 2000.

**Cette réforme poursuit deux objectifs :**

- harmoniser et simplifier les barèmes des aides, regroupés dans un barème unique (hors le cas des logements-foyers) ;
- améliorer l'équité des aides en prenant en compte tous les revenus de la même manière (revenus du travail, minima sociaux, RMI).

Elle harmonise et simplifie le dispositif des aides personnelles et permet donc un traitement équitable et cohérent de l'aide des 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 aura la même aide que le Rmiste alors que son aide est aujourd'hui nettement inférieure. La réforme est mise en place en deux étapes :

- au 1er janvier 2001 : un barème intermédiaire permettant le même niveau d'aide jusqu'à environ 75 % du RMI ;
- au 1er janvier 2002 : le barème définitif avec aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

La réforme a un coût important, au total 990 millions d'euros (6,5 milliards de francs), dont une partie seulement est prise en charge sur les crédits du secrétariat d'Etat au logement (544 millions d'euros soit 3,56 milliards de francs).

**Cependant, la réforme des aides au logement, malgré son coût élevé (300 millions d'euros en 2001 et 244 millions d'euros en 2002) aura pu se faire à effort budgétaire nul puisque la ligne budgétaire inscrite pour 2002 est identique à celle de la loi de finances pour 2000.**

Cette situation exceptionnelle s'explique par l'amélioration de la conjoncture économique, qui tend à la fois à augmenter les contributions des entreprises privées au financement des aides et à diminuer le nombre de bénéficiaires.

**La très forte annulation de crédits aux aides personnelles dans le collectif budgétaire pour 2001 (1,275 milliard de francs), au-delà des questions qu'elle soulève en termes de transparence, témoigne de l'ampleur du « gain » engendré par la croissance économique.**

## **2. Une réforme à parachever**

La réforme des aides personnelles au logement concerne les ménages locataires en logements ordinaires, hors étudiants. Les aides en faveur du secteur locatif en foyer, qui concernent des ménages disposant en majorité de petits revenus, sont exclues, de même que les aides aux accédants à la propriété.

La réforme concerne donc 4,3 millions de ménages, soit à peu près deux tiers de l'ensemble des bénéficiaires d'aides personnelles. Au 31 décembre 1999, le montant de prestations correspondant était de 57 milliards de francs sur 80 milliards de francs au total. Les aides aux accédants représentaient 11 milliards de francs de prestations versées à 1 million de ménages, les foyers représentaient 6 milliards de francs de prestations à 450.000 bénéficiaires et les aides aux étudiants représentaient 6 milliards de francs de prestations versées à 650.000 bénéficiaires.

**La réforme est donc incomplète.**

Elle ne prend notamment pas en compte les aides à l'accession : on retrouve là le souci du gouvernement de privilégier la location plutôt que l'accession à la propriété des personnes modestes, ce qui se traduit par ailleurs par la réduction des moyens consacrés au prêt à taux zéro.

D'autre part, il est regrettable que certains hébergements spécifiques comme les logements-foyers ne soient pas concernés, alors qu'ils accueillent les personnes les plus fragiles.

**Du fait de son caractère incomplet, la réforme d'ensemble des aides personnelles ne peut être que différée dans le temps. Les scénarios envisagés par le groupe de travail interministériel montrent que la réforme entreprise devra être suivie d'autres aménagements très substantiels.**

Selon le scénario n° 2 élaboré par ce groupe de travail, la réforme aurait pu être complétée dès juillet 2001 par une réforme des aides à l'accession, et dès 2002 par une réforme des aides aux foyers puis du conventionnement. La réforme est en effet inachevée en ce qu'elle n'aboutit pas à une unification complète des aides, qui supposerait une réforme du conventionnement : il s'agirait d'avoir une aide à la personne identique dans le parc privé et dans le parc social.

Tous les barèmes étant unifiés, avec une aide identique, la réforme pourrait être achevée par trois éléments :

- la redéfinition du conventionnement ;
- la refonte des clés de financement des prestations ;
- et une réforme du cadre institutionnel des aides personnelles.

**Votre rapporteur regrette que cette progression dans la réforme n'ait pas été retenue, alors qu'elle aurait permis d'aboutir à un dispositif d'aides personnelles au logement unifié et simplifié.**

**Le financement des aides à la personne est aujourd'hui très complexe et mériterait d'être simplifié, les relations entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales devraient être en particulier revues.**

#### **Les aides au logement : un financement complexe**

**Trois fonds alimentés par diverses contributions, gèrent les aides personnelles au logement :**

1) **Le fonds national des prestations familiales (FNPF)** finance l'allocation de logement familiale (ALF) et est alimenté exclusivement par des cotisations employeurs

2) **Le fonds national d'aide au logement (FNAL)** créé par la loi du 16 juillet 1971 finance l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées. Il est alimenté par une contribution de l'Etat, le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés (0,10%) et le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant plus de neuf salariés (0,40%)

3) **Le fonds national de l'habitation** (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 et une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

**Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes a critiqué la coexistence de plusieurs fonds, ainsi que le taux de rémunération versé aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.**

Votre rapporteur rappelle qu'il souhaite que le secrétariat d'Etat au logement, en lien avec le ministère de l'emploi et de la solidarité, **recherche une simplification du dispositif**. La question des frais de gestion, comme en matière de collecte de l'épargne populaire, ne doit pas être négligée. De même, les modalités de versements du budget de l'Etat qui ont abouti à une trésorerie incroyablement excédentaire, doivent être revues de manière urgente.

## **II. IL FAUT ANTICIPER UNE DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE**

**Votre rapporteur regrette que les économies sur les aides personnelles au logement aient résulté seulement de la bonne tenue de l'économie en 2000 et 2001** (baisse du chômage, croissance des revenus, augmentation des cotisations des employeurs).

**Un éventuel ralentissement économique aurait son plein impact seulement sur le budget 2003** du fait du décalage d'un an de la « base ressources » qui permet de calculer les allocations (pour les aides personnelles en 2002, ce sont les revenus 2001 qui sont pris en considération), **ce qui explique sans doute le peu d'empressement du gouvernement à agir.**

Toutefois, dès 2002, les contributions des employeurs qui dépendent de la masse salariale pourraient être moins fortes que ce qui est anticipé (+ 5,6 % selon les hypothèses retenues par les comptes de la sécurité sociale) et un accroissement du chômage majorerait les allocations (les chômeurs peuvent bénéficier d'un abattement de 30 % sur l'évaluation de leurs revenus). Au total, dès 2002, l'aléa à la hausse porte sur un montant de l'ordre de 400 millions de francs.

## **A. IL EST NÉCESSAIRE DE FAIRE DES ÉCONOMIES**

### **1. Des propositions d'économies sur les aides personnelles n'ont pas été retenues**

La réforme des aides personnelles a coûté très cher, 6,5 milliards de francs, alors que le montant des aides personnelles est déjà très élevé. Elle a été heureusement compensée par des économies de constatation, ce qui a masqué l'effort budgétaire consenti. Pour garantir un financement pérenne, et préparer des jours moins favorables, il faudrait cependant trouver des mesures d'économies.

Pour gager les dépenses, des pistes ont été examinées par la conférence de la famille :

**- l'intégration de l'allocation parentale d'éducation dans la base ressources :** la proposition consistait à intégrer l'allocation parentale d'éducation dans la base ressources (prise en compte à hauteur de 72 %), un abattement de 30 % sur les revenus de la personne qui s'arrête de travailler pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans étant en même temps mis en place. L'économie sur les aides à la personne aurait été à l'horizon de cinq ans, de 2,2 milliards de francs.

**- l'adaptation des aides fiscales au logement des jeunes et de leur famille :** les familles des jeunes et principalement des étudiants peuvent actuellement cumuler avantage fiscal (lié au rattachement ou au versement d'une pension alimentaire) et aide au logement pour le jeune qui décohabite. La délégation à la famille a élaboré une proposition consistant à affirmer le principe « d'une seule aide au logement par foyer fiscal ». Le mode de calcul des aides au logement serait modifié :

- si les parents bénéficient d'un avantage fiscal au titre de l'enfant, l'aide sera calculée sur la base du revenu des parents (et du jeune) ; un abattement pour double résidence serait appliqué à ces ressources dans le cas où le jeune aurait un logement autonome (cet abattement, existant aujourd'hui en APL, serait revalorisé) ;

- si aucun lien fiscal ou de logement n'existe entre parents et jeune, on considèrera qu'il y a deux foyers autonomes, en matière de fiscalité comme de droit aux aides personnelles.

**L'économie brute engendrée aurait été d'environ 5 milliards de francs provenant essentiellement de moindres dépenses fiscales ; une amélioration de l'aide au logement des étudiants modestes fiscalement**

autonomes et la revalorisation de l'abattement pour double résidence aurait pu réduire à 1 milliard de francs l'économie globale.

La direction de la législation fiscale et la direction du budget se sont opposées à cette proposition au motif que contrairement à l'aide au logement versée aux étudiants, le quotient familial ne constituait pas une aide à l'enfant mais une aide à la famille destinée à compenser forfaitairement les différentes charges, qui ne se limitaient pas aux frais de logement induites par l'entretien des enfants concernés. Le même raisonnement s'appliquerait à la déduction d'une pension alimentaire dont le versement constitue une obligation légale.

Au-delà des aspects techniques et juridiques qui empêcheraient de prendre en compte une seule aide au logement par foyer fiscal, **votre rapporteur rappelle que la réflexion sur les aides personnelles versées aux étudiants doit se poursuivre afin d'adapter réellement ces aides à leur situation.** Si, comme l'ont révélé des études récentes, un certain nombre d'étudiants sont en grande difficulté financière, les 650.000 étudiants recevant une aide au logement pour un total de 6 milliards de francs ne sont pas tous dans la même situation. Il importe donc que leur situation soit appréciée au regard du contexte économique et familial dans lequel ils évoluent.

## **2. D'autres sources d'économies ne sont pas difficiles à trouver, notamment sur l'épargne-logement**

Les propositions du groupe de travail à la conférence de la famille n'ont pas été retenues. Mais d'autres sources d'économies auraient pu être envisagées.

**Votre rapporteur observe ainsi une distorsion croissante entre l'encours des dépôts de l'épargne-logement et l'encours des prêts.**

L'utilisation des plans d'épargne logement (en milliards de francs)

au 31 décembre	1995	1996	1997	1998	1999	2000
encours des dépôts	895,98	1 087	1 223,64	1 333,98	1.429,42	1.440,7
encours des prêts	283,59	293,5	279,77	246,46	201,45	177,31
dispo./encours des dépôts	68,4%	73%	77,1%	81,5%	85,9%	87,69%

Source : Direction du Trésor

La diminution continue du ratio de prêts constatée depuis plusieurs années s'explique principalement par la **baisse d'attractivité des prêts d'épargne-logement au regard des taux libres pratiqués sur le marché et, à l'inverse, par l'attractivité du taux de rémunération des plans d'épargne-logement, notamment pour les anciennes générations.**

Année d'attribution	Nombre de prêts	Montant total des prêts (MdF)	Répartition de ce montant (en %)		
			Ancien	Neuf	Travaux
1993	650 000	74,6	50%	25%	25%
1994	773 000	67,7	56%	18%	26%
1995	716 000	63,8	53%	20%	25%
1996	843 000	78,9	53%	24%	23%
1997	761.000	47,3	50%	24%	26%
1998	528.300	30,0	42%	24%	34%
1999	585 020	23,6	38,48%	17,8%	43,7%
2000	678 931	32,18	50,71%	15,90%	33,39%

Source : Direction du Trésor

Les fonds versés sur un plan d'épargne logement sont rémunérés depuis le 1er juillet 2000 au taux de 4,5%, dont 5/7ème à la charge des établissements de crédit et 2/7ème à la charge de l'Etat sous forme de prime. Cette prime est plafonnée à 10.000 F. Les crédits nécessaires au versement de la prime figurent à la section budgétaire des charges communes.

**Compte tenu de la faiblesse des prêts octroyés, il serait envisageable de lier l'octroi de la prime et du prêt.** Des économies substantielles pourraient être réalisées sur l'épargne-logement en liant le prêt au logement et la prime et en révisant les taux des PEL, mais ces propositions se heurtent à la difficulté de réformer cette forme d'épargne populaire.

**Votre rapporteur spécial note que, dans son récent rapport sur le logement social (juin 2001), son collègue député Jean-Louis Dumont rejoint l'analyse qu'il a développé à plusieurs reprises.** Le rapporteur spécial des crédits du logement à l'Assemblée nationale a estimé *« qu'il était souhaitable de s'interroger sur l'impact réel de l'épargne logement sur la politique du logement au regard de son coût en termes de primes d'Etat et d'exonération fiscale des intérêts servis. Son encours, d'environ 1.400 milliards de francs, représente globalement la moitié de l'épargne administrée alors que l'épargne logement n'est pas exempte de critiques : elle*

*est socialement aveugle à l'égard de l'épargnant et constitue un produit d'épargne attractif pour les gros revenus avec un taux de 4,25% et un plafond de dépôt de 400.000 francs pour les plans. Le mécanisme du plan d'épargne logement (PEL) avantage donc les épargnants en mesure de mobiliser une épargne financière abondante et stable ; il constitue en cela une niche fiscale d'autant plus spacieuse que les revenus du ménage sont élevés. Elle est également socialement aveugle à l'égard de l'emprunteur et les analyses montrent que la mobilisation du prêt d'épargne logement est d'autant plus fréquente que le revenu est élevé. »*

**Votre rapporteur spécial note qu'un simple « recadrage » de l'épargne-logement, dont le coût s'élève pour l'exonération des intérêts perçus par les épargnants et pour les primes versées en fin de période d'épargne à 15 milliards de francs par an, permettrait de dégager de substantielles économies. Ces mesures ne seraient pas suffisantes pour financer les aides personnelles, qui devront elles aussi faire l'objet d'aménagements pour les rendre plus efficaces en faveur du logement des personnes défavorisées. Toute politique doit en effet être évaluée à l'aune de ses résultats économiques et sociaux.**

**En conclusion, le gouvernement ne prépare pas l'avenir et notamment n'exploite pas les nombreuses sources d'économies potentielles aussi bien pour les aides personnelles que pour d'autres domaines : la révision des conditions de ressources notamment pour les étudiants, la remise à plat des frais des caisses d'allocations familiales qui sont trop élevés, comme l'a souligné la Cour des comptes, la réforme de l'épargne-logement qui consisterait à lier l'octroi de la prime à l'obtention du prêt au logement.**

**Au total, votre rapporteur regrette que la priorité donnée aux aides à la personne, qui a inévitablement un coût, ne s'accompagne pas des mesures structurelles indispensables à la pérennisation de l'effort en faveur des aides personnelles. Si la réforme a été heureusement rendue possible par une conjoncture économique très favorable, il serait regrettable que des évolutions moins favorables fassent de nouveaux peser des menaces dès 2003, par exemple, sur la revalorisation du barème des aides.**

**B. LE POIDS DES DÉPENSES D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT  
RESTE EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ**

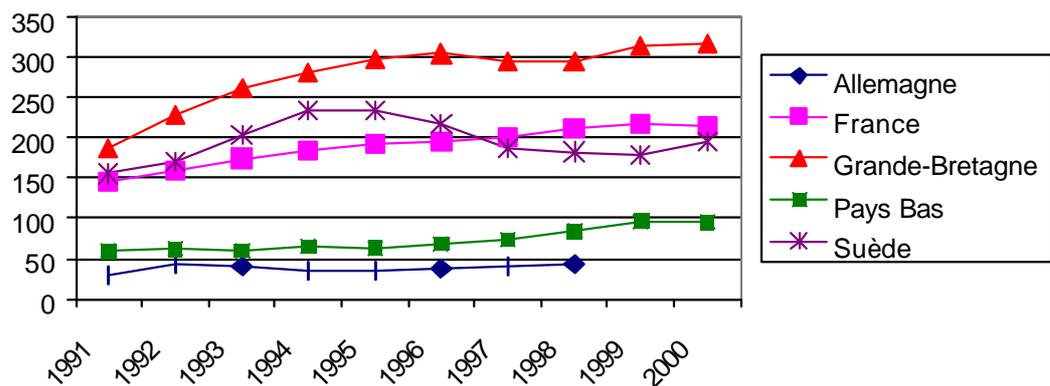
**1. Les aides au logement ont acquis le statut de minimum social**

**La France connaît des dépenses d'aides à la personne très élevées,  
par rapport aux autres pays européens.**

Evolution des dépenses d'aides à la personne (en euro/hab)

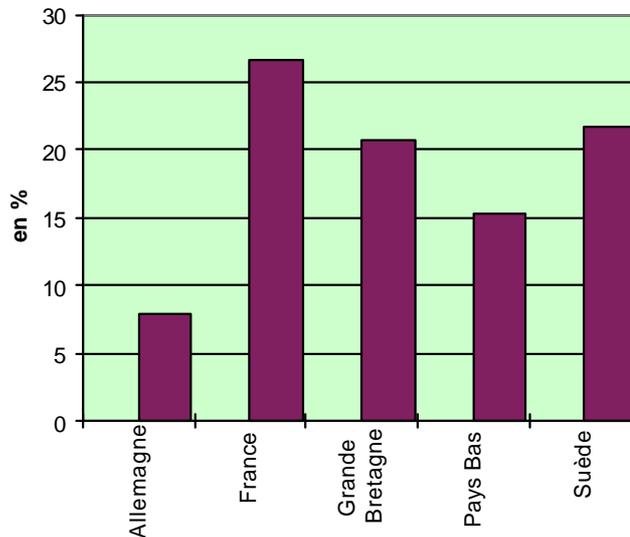
	Allemagne	France	Grande-Bretagne	Pays Bas	Suède
1991	29,2	146,4	187,6	59,0	155,5
1992	43,2	159,2	227,9	61,7	170,4
1993	40,8	174,5	262,3	60,6	203,7
1994	35,9	184,9	280,2	65,7	234,1
1995	35,9	192,0	296,9	64,3	234,3
1996	38,2	196,0	304,8	69,3	217,9
1997	41,4	201,4	294,3	74,2	187,3
1998	43,5	212,5	294,2	84,3	183,0
1999		216,6	313,2	96,9	178,8
2000		215,5	317,6	94,9	195,6

Evolution des dépenses d'aides personnelles au logement  
(en euro/hab)



La France arrive en deuxième position après la Grande-Bretagne pour les aides par habitant, au même niveau que la Suède, et **elle connaît le plus fort taux de ménages bénéficiaires d'aides à la personne : plus d'un ménage sur quatre, contre seulement 20 % en Grande-Bretagne, 15 % aux Pays-Bas et 8 % en Allemagne.**

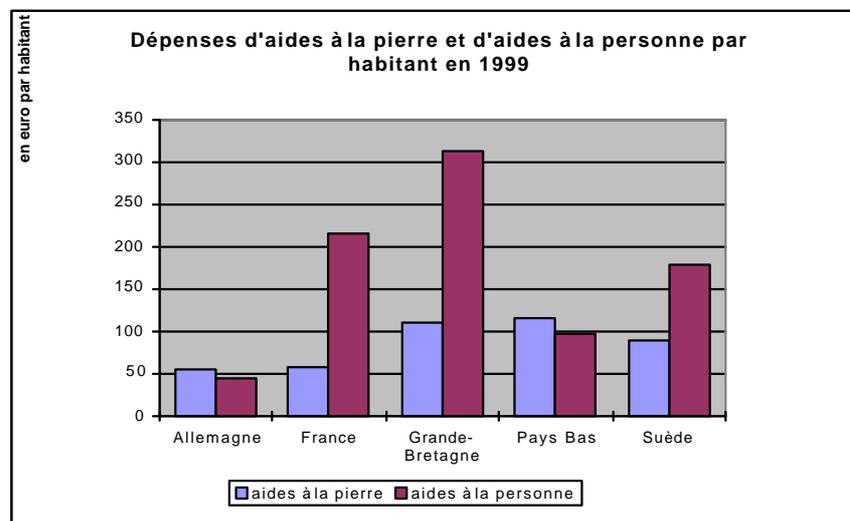
**Part des bénéficiaires d'une aide à la personne sur l'ensemble des ménages en 1998**



L'Allemagne est le pays où la dépense est la plus faible, les barèmes n'ayant pas été réévalués depuis 1990. La Grande-Bretagne et la Suède ont pris des mesures pour faire baisser les dépenses, ce qui se traduit par la baisse du nombre de bénéficiaires à partir de 1996. En Suède c'est le régime des retraités qui représente les deux tiers des dépenses.

## 2. Cette priorité se traduit par un écart croissant avec les aides à la pierre

La France est donc, avec la Grande-Bretagne, le pays d'Europe où la différence entre les aides à la pierre et les aides à la personne est la plus marquée.



## CHAPITRE III :

### LE LOGEMENT SOCIAL EN MAL DE RÉFORME

Depuis 1997, le gouvernement tente de relancer la construction sociale. Cependant, loin de redémarrer, celle-ci a eu tendance à stagner en nombre de logements construits, voire à régresser ces dernières années. Un nouveau « plan de relance » a encore été présenté au printemps 2001.

Au-delà de ce nouveau plan, la réforme essentielle est celle figurant dans la loi solidarité et renouvellement urbains, qui impose aux collectivités locales de réaliser des logements sociaux. Le gouvernement a ainsi fait le choix de la coercition, sans considération pour les nombreux appels à faire de la politique du logement social une politique plus décentralisée, fondée sur la recherche d'une réponse locale à des problèmes spécifiques.

#### I. LA SUCCESSION DES PLANS DE RELANCE EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION SOCIALE

##### A. LES NOUVEAUX PRÊTS N'ONT PAS RENCONTRÉ DE SUCCÈS

###### 1. 1997-1999 : le choix de produits « ciblés »

Le financement des logements sociaux a fait l'objet, entre 1997 et 1999, de nombreuses réformes successives.

- Une réforme significative est intervenue avec **la mise en place du régime de la livraison à soi-même (LASM)** équivalent à un taux réduit de TVA pour la construction de logements sociaux, avec un élargissement à la rénovation et à l'amélioration à compter de 1998.

Cette réforme s'est accompagnée de la suppression de la subvention accordée au prêt locatif aidé (PLA) pour le neuf, à compter du 1er octobre 1996, et de la réduction du taux de subvention de 12 % à 5 % pour l'ancien à partir du 1er janvier 1998.

- Lors de son arrivée, en juin 1997, le nouveau gouvernement a souhaité relancer la construction sociale.

**Les PLA à loyer minoré, les PLA d'intégration et les PLA construction-démolition ont donc été mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.**

Les PLA-LM et PLA-I ont remplacé les anciens PLA très sociaux (PLA-TS). Les PLA-LM sont attribués aux ménages qui rencontrent des difficultés économiques mais pas de difficulté d'accompagnement social. Les PLA-I sont destinés aux ménages cumulant difficultés économiques et sociales. **L'objectif du gouvernement était de réaliser 20.000 PLA-LM et 10.000 PLA-I.**

Les PLA construction-démolition sont destinés à accompagner les opérations de démolition. Ils doivent permettre le relogement dans la même commune ou agglomération des ménages occupant les immeubles à démolir à des conditions de loyer aussi proches que possibles de celles du logement initial. Une enveloppe de 5.000 PLA-CD était prévue en 1998 et 1999.

## **2. Le résultat : une stagnation de la construction sociale**

**Malgré des dotations budgétaires élevées, la construction sociale n'a pas redémarré, en raison d'une sous-consommation importante des crédits, comme l'illustre le tableau ci-dessous.**

**Consommation des PLA-I et PLA-TS**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
crédits disponibles (en millions de francs)	1.297,63	844,1	941,9	1.198,2	1 287,9
objectif annoncé (en nombre de logements)	28.000	20.000	30.000	30.0000	30 000
Nombre de logements PLAI ou PLATS financés	15.481	11.419	11.783	15.568	14 780
Montants de subvention consommés (MF)	1.160,5	735,7	719,4	816,8	959,0
taux de consommation	89,4 %	87,2 %	76%	68%	74%

Ainsi, seuls 14.780 PLA-LM et PLA-I ont été réalisés en 1999 soit une nette sous-consommation des dotations.

C'est le relatif échec des produits différenciés qui a incité le gouvernement à mettre en place un nouveau produit, le prêt locatif à usage social.

**B. LE « PLUS » DOIT ÊTRE « RECADRÉ »**

**1. Les caractéristiques du prêt locatif à usage social (PLUS)**

Face à la crise de la construction sociale, le gouvernement a souhaité mettre en place un nouveau produit.

Le prêt locatif à usage social (PLUS) regroupe les PLA et les PLA-LM. Les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation de logements sont les seuls bénéficiaires du nouveau produit.

Le « PLUS » bénéficie d'un taux de subvention de 5 % pour la construction neuve et 10 % pour les opérations d'acquisition-amélioration dans l'ancien, avec un prêt de la caisse des dépôts et consignations de 3,45 %.

Par ailleurs le PLUS prévoit que :

- au moins 30 % des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds des ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux (ménages éligibles aux anciens PLA à loyer minoré),

- parallèlement, 10 % des logements de chaque opération peuvent être loués à des locataires dont les ressources excèdent, dans la limite de 120 %, les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux.

**Alors que six types de prêts existaient auparavant, la réforme du financement du logement social procède par réunification des produits en ne laissant plus subsister que trois formules :**

- le PLA intégration destiné aux ménages aux revenus très modestes. Il bénéficie d'une subvention à 20 % et d'un taux ramené de 3,8 à 3,05 % ;

- le PLA construction-démolition, avec une substitution à 12 % et un taux ramené de 3,8 à 3,05 % ;

- le « PLUS », prêt locatif à usage social, avec un taux de 3,45 % contre 4,3 % pour l'ancien PLA. Le taux de la subvention associée est de 5 % dans le neuf et 10 % en acquisition-amélioration, le taux de TVA à 5,5 % étant maintenu pour toutes les opérations. La durée des prêts est en outre allongée à 50 ans pour l'acquisition du foncier et les opérations d'acquisition-amélioration.

## 2. Un nouveau « plan de relance » du logement social

La priorité de réalisation de logements locatifs sociaux a été réaffirmée pour 2001. Les mesures annoncées par le Gouvernement le 7 mars 2001 s'orientent autour de 3 axes : une amélioration de l'équilibre financier des opérations, une diversification de la production et une simplification des procédures. Ces mesures prennent la forme d'un nouveau « plan de relance » de la production de logements sociaux.

### Le « plan de relance » du logement social au printemps 2001

**L'une des principales mesures consiste en une augmentation des "valeurs de base", c'est-à-dire des montants qui servent d'assiette à la subvention de l'Etat incluse dans le PLUS.** Ces valeurs sont indexées sur le coût de la construction qui est un indice global alors que le prix de revient des opérations, dans un contexte de hausse des prix du terrain, croît beaucoup plus vite. Aussi ces valeurs de base ont été majorées de 10 % par un arrêté du 23 avril 2001 ;

- les taux des subventions PLUS ont, pour les opérations en contrat de relance de production locative, été portés de 5 à 8 % dans le neuf et de 10 % à 15 % sur l'achat d'immeubles existants, par l'article 9 du décret 2001-336 du 18 avril 2001;

- pour améliorer les conditions de financement des opérations PLUS en zones tendues, le taux de la subvention de l'Etat peut être relevé.

Par ailleurs, pour compléter l'équilibre financier des opérations, le 1% logement, apporte un concours d'un milliard de francs, distribué sous forme de prêts au taux de 1,25 %, remboursables sur 39 ans dont 35 ans de différé d'amortissement, destinés à compléter le PLUS

### **Des mesures ont également été prises pour diversifier la production.**

Les organismes d'HLM peuvent désormais, de plein droit, acquérir des immeubles sans réalisation de travaux ou en différant la réalisation de ces travaux, à l'aide d'une PALULOS obtenue désormais sans période de carence.

Par ailleurs, la mise en place du nouveau prêt locatif social (PLS) par le décret 2001-207 du 6 mars 2001, permet à tout investisseur, public ou privé, de bénéficier de prêts aux taux avantageux et des aides fiscales liées au logement social : TVA à taux réduit et exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les plafonds de loyer sont fixés à 150 % de ceux du PLUS, et les plafonds de ressources à 130 %.

**Plusieurs mesures de simplification** des procédures existantes doivent faciliter la mise en œuvre du plan de relance. Il s'agit en particulier d'allègements de procédure concernant les pièces à produire pour l'attribution d'une subvention PLUS, PLA-I ou d'une subvention foncière ou du report de la signature de la convention conclue au titre de l'APL.

**Des contrats locaux de relance** ont été conclus en 2001 entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage sociaux qui s'engagent à accroître leur production de logements sociaux (cf. art 9 du décret 2001-336 du 18 avril 2001).

Les maîtres d'ouvrage qui ont signé avec l'Etat un tel contrat peuvent bénéficier de taux de subvention PLUS majorés (taux de 8 % pour les opérations de construction neuve et taux de 15 % pour les opérations d'acquisition-amélioration).

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 3 ans et comportent des objectifs annuels en nombre de logements, correspondant à des dossiers complets permettant l'octroi d'une décision favorable avant la fin de l'exercice.

**Les mesures contenues dans le « plan de relance » du gouvernement combinées à une révision à la baisse de l'objectif de construction de logements sociaux vont plutôt dans le bon sens.**

L'an dernier, votre rapporteur estimait en effet qu'il convenait plutôt d'accroître la subvention unitaire par logement à construire plutôt que d'afficher des chiffres de construction inaccessibles. Il notait que la subvention était liée à l'indice du prix de la construction, qui est calculé avec 18 mois de retard. Alors que les prix augmentent fortement, ce décalage est source de dysfonctionnements.

**Il se réjouit du choix fait par le gouvernement d'adapter davantage les aides à la construction sociale aux réalités économiques.** Les effets attendus de ces différentes mesures doivent permettre de produire 50.000 logements locatifs sociaux en 2001 et atteindre le nombre de 55.000 logements pour 2002, alors que le nombre de logements mis en chantier a été inférieur à 45.000 en 2000.

**Nombre de logements sociaux budgétés et mises en chantier**

ANNEE	PLA BUDGETES			PLA FINANCES	PLA MIS EN CHANTIER
	PLA et PLUS	PLA-I et PLA-TS	Total		
1996	60 000	20 000 PLA -TS	80 000	<b>59 879</b>	<b>54 000</b>
1997	50 000	30 000 PLA -TS	80.000	<b>59 911</b>	<b>45 600</b>
1998	50 000	30 000 PLA -LM/I	80 000	<b>51 415</b>	<b>44 000</b>
1999	50 000	30 000 PLA -LM/I	80 000	<b>47 695</b>	<b>42 500</b>
2000	65 000	5 000 PLA-I	70 000	<b>42 117</b>	

**Votre rapporteur note toutefois les insuffisances persistantes et structurelles de la politique du logement social. En effet, la réforme du PLUS est un aménagement à la marge d'un instrument qui reste centralisé et peu adapté aux marchés fonciers locaux.** L'obligation uniforme prévue dans la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) d'un minimum de 20 % de logements sociaux pour les communes de plus de

3.500 habitants dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants traduit cette réticence de l'Etat central à privilégier une véritable approche locale en matière de mixité sociale.

## **II. LE RECOURS À UN DISPOSITIF COERCITIF MÉCONNAIT LA RÉALITÉ LOCALE ET LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT**

### ***A. LES INSUFFISANCES DE LA LOI « SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS »***

#### **1. Les dispositions de la loi SRU**

La loi « solidarité et renouvellement urbains » a créé un dispositif de sanctions à l'égard des communes ne disposant pas d'un nombre suffisant de logements sociaux. La loi institue en effet, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les recettes des communes ayant moins de 20 % de logements sociaux. Le produit est versé à la communauté urbaine, à la communauté d'agglomération ou à une communauté de communes, à un établissement public foncier ou, à défaut, à un fonds d'aménagement urbain affecté aux communes pour des actions en faveur du logement social

**De fait, selon le gouvernement, les logements construits en 2002 devraient l'être prioritairement dans les communes dont le parc de logements locatifs sociaux ne satisfait pas aux objectifs de 20 % de logements sociaux inscrits à l'article 55 de la loi SRU. L'objectif de construction de logements sociaux est également revu à la baisse, avec 55.000 mises en chantier annoncées comme objectif, au lieu de 70.000 l'an dernier.**

#### **2. Un dispositif inadapté**

**Votre rapporteur rappelle qu'un dispositif coercitif n'est pas de nature à régler de manière satisfaisante les problèmes structurels de la construction sociale, qu'il a déjà longuement exposés dans ses rapports précédents : faiblesse de la demande, déséquilibre des opérations, complexité de la réglementation etc...**

**Il a expliqué à de nombreuses reprises qu'il convenait de mener une politique de demande plutôt que d'offre, ce que vient confirmer encore une fois le récent rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de**

l'assemblée nationale sur le logement social, mené par Jean-Louis Dumont, selon lequel « *il faut cesser de gérer le logement social comme au temps de la pénurie, mais refonder la politique du logement sur la volonté de répondre à une demande diversifiée* ».

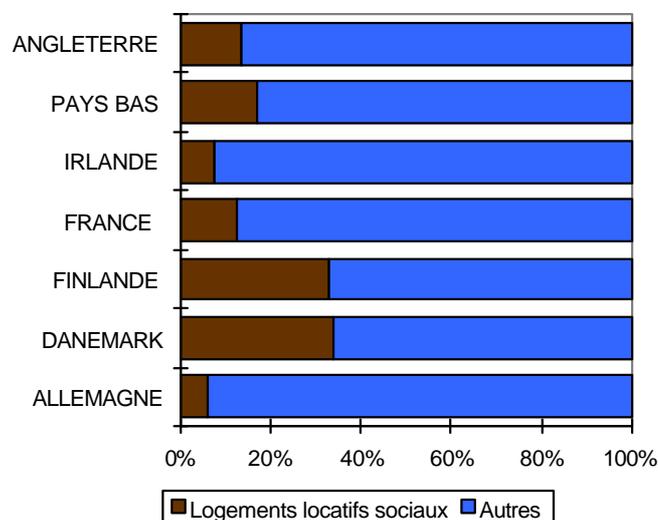
**De fait, le parc social ne répond pas à la demande.** Les ménages les plus pauvres sont davantage logés dans le parc locatif privé que dans le parc HLM. En 1996, date de la dernière enquête logement, les ménages du premier décile de revenus étaient logés pour 21 % en locatif social et pour 31 % en locatif privé.

Par ailleurs, la vacance a également tendance à s'accroître dans le parc social même si elle est très concentrée (un quart des logements vacants se trouve dans 1,5 % du parc).

**Il faut donc reconnaître que la qualité du logement des personnes à faible revenu ne dépend pas uniquement du nombre de logements sociaux construits,** mais également des mesures en faveur de leur accès au parc privé. A cet égard, on pourra se référer à la volonté de l'ancien secrétariat d'Etat au logement de créer un parc de logements locatifs conventionnés (dispositif dit « Besson » en remplacement du dispositif « Périssol »).

Enfin, **il faut rappeler que dans la plupart des pays la réalisation de logements sociaux a tendance à diminuer.** Elle reste en tout état de cause directement proportionnelle au stock, c'est à dire que les pays ayant très peu de logement sociaux ne connaissent pas de renversement de tendance. Par contre un pays comme le Royaume Uni qui disposait d'un parc très important a fortement ralenti ses investissements dans ce domaine.

**Part des logements locatifs sociaux dans la construction neuve en 1999**



La France se situe dans la moyenne des pays européens en ce qui concerne le parc de logements sociaux, mais elle connaît, comme l'ensemble de l'Union européenne, des difficultés pour la construction sociale nouvelle.

## ***B. RÉFORMER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL VERS PLUS DE DÉCENTRALISATION ET D'ÉVALUATION***

### **1. La politique du logement social ne peut être décidée «d'en haut»**

**Un récent rapport de séminaire de l'École nationale d'administration a parfaitement résumé les difficultés de la politique du logement social et plus globalement de la politique du logement en France.**

**Celle-ci souffre en effet d'un excès de centralisation.**

**Ainsi, les objectifs quantitatifs sont fixés au niveau central** : une circulaire annuelle de programmation est envoyée aux services déconcentrés. Dans les autres pays européens, seules les orientations générales de la politique du logement sont définies au niveau national, les objectifs chiffrés relevant du niveau local. En Espagne, le plan quadriennal fixe un cadre national au sein duquel chaque région autonome choisit les priorités qu'elle retiendra.

**Les aides sont également définies au niveau national** : les aides à la personne sont octroyées selon des barèmes nationaux d'attribution et les aides à la pierre sont définies par une réglementation nationale uniforme (taux et durée des prêts, montant des subventions, plafonds de ressources et de loyers). Les aides fiscales sont également indépendantes de la situation locale. Or, en Allemagne comme au Royaume-Uni, les aides à la pierre et avantages fiscaux liés au logement sont différents selon les Länder et les régions.

**Il n'y a pas de politique interministérielle.** On constate un empilement des dispositifs avec la superposition des normes issues de ministères différents (les normes d'insalubrité sont fixées à la fois par la DGUHC et par la Direction de l'action sociale). En Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, on essaye de simplifier les dispositifs. En France, le ministère de la ville est peu associé à la définition de la politique du logement, de même que le ministère de l'emploi et de la solidarité.

## **2. Il faut réformer le secteur des organismes HLM**

Le poids des organismes HLM et surtout leur lien étroit avec la sphère publique, constituent une particularité française. **Localement, le nombre important d'organismes constitue un frein à la politique du logement social et rend difficile la coordination des acteurs locaux.**

**Or, votre rapporteur estime que les organismes HLM ont une responsabilité importante dans le rythme de mises en chantier de logements sociaux et qu'ils doivent, par conséquent, mettre tout en œuvre afin de répondre aux demandes de logements.**

**Il convient à la fois de réformer le secteur HLM et de lui donner les moyens d'agir.**

A cet égard la diminution de 0,75 % du taux du livret A, qui s'est établi à 2,25 % à compter du 1er août 1999 avait permis d'abaisser le coût de l'ensemble des opérations des organismes sociaux. Cet abaissement du coût de la ressource, de nature à améliorer la construction de logements sociaux, était préconisé par votre commission. Depuis, le taux du livret A a été relevé à 3 % par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et les avantages accordés au secteur social du fait de la réduction du taux, qui peuvent être chiffrés à 20 milliards de francs, ont disparu.

**L'efficacité du parc social doit aussi être évaluée.** Il ne suffit pas de dire que le parc social, par vocation, et du fait de son statut, remplit une mission de service public, alors que le parc privé serait entièrement livré à la loi du marché.

**Enfin, la France a trop tendance à négliger l'évaluation de sa politique de logement social.** En Grande-Bretagne, l'accent est mis sur l'évaluation et la notion de « best value for money ». Chaque collectivité locale établit un plan annuel déterminant ses objectifs de performance et lance des appels d'offre. Les *housing associations* ou les *registered social landlords*, qui sont les organismes constructeurs ou les gestionnaires du logement social, répondent à des questionnaires détaillés pour que les collectivités évaluent leurs résultats. En France, les rapports de la mission d'inspection du logement social (MILOS) ne donnent pas toujours lieu à des suites concrètes.

## **C. DE NOUVEAUX OBJECTIFS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN**

### **1. Accélérer le renouvellement du logement social**

Peut-être conscient de la nécessité d'une refondation, le gouvernement a choisi d'élargir un peu ses objectifs en matière de logement social pour 2002.

La nouvelle secrétaire d'Etat au logement a mis l'accent pour 2002 sur deux sujets qui ne sont toutefois pas nouveaux : les démolitions et la qualité de service.

La dotation consacrée à **l'amélioration de la qualité de service** dans les quartiers d'habitat social, s'élèvera à 45,7 millions d'euros (300 millions de francs). Ces crédits financent des investissements d'amélioration de la vie quotidienne et de sécurité de l'habitat.

Pour 2002, les crédits consacrés **aux démolitions** sont triplés, passant de 25,9 millions d'euros (170 millions de francs) à 76,2 millions d'euros (500 millions de francs). Cette enveloppe vise à permettre la démolition d'environ 15.000 logements HLM en 2002 (10.000 en 2001 et 6.000 en 2000) tout en améliorant le montant de l'aide apportée par opération. En 2002, ces crédits pourront également financer la démolition des copropriétés privées dégradées.

<b>Année</b>	<b>Nombre de logements financés à démolir</b>	<b>Montant de subvention accordé (en M€)</b>
1998	3.518	9,0
1999	5.502	14,8
2000	6.134	20,7
2001 (e)	10.000	25,9
2002 (e)	15.000	76,2

*Source : DGUHC*

**Votre rapporteur souscrit à l'objectif annoncé mais rappelle que l'objectif d'accroître les démolitions est déjà ancien et que les résultats sont encore faibles.**

En effet, dès le comité interministériel pour les villes du 30 juin 1998, le gouvernement avait fixé des objectifs en matière de démolition-reconstruction, mais les procédures de démolition sont complexes et nécessitent de trouver des solutions pour le relogement des habitants des immeubles démolis. De plus, le coût des démolitions ne cesse d'augmenter.

en €	Coût moyen de travaux par logement	Coût moyen lié au capital restant dû par logement	Coûts moyens sociaux par logement
1999	4.758	3.846	1.139
2000	5.361	2.831	773
2001	6.146	3.017	417

Source : DGUHC

Pour permettre d'atteindre ses objectifs, le gouvernement a décidé les mesures suivantes :

- les procédures seront simplifiées par la déconcentration de toutes les décisions de financement liées aux autorisations de démolition et la suppression de l'avis préalable du comité départemental de l'habitat ;

- la subvention apportée par l'Etat sera améliorée en élargissant l'assiette de calcul, avec l'intégration des coûts sociaux dès l'initialisation des opérations pour les organismes HLM et un réajustement de certains taux ;

- afin d'encourager une vision globale des organismes HLM de l'évolution de leur parc de logements, l'élaboration de plans stratégiques de patrimoine sera favorisée.

**Votre rapporteur rappelle que de récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Les opérations menées, bien qu'en progrès certain, ne sont pas à la hauteur des besoins. La lourdeur des procédures administratives, le coût élevé des opérations de démolition, la difficulté de reloger des familles avec dans des logements aux loyers souvent plus élevés, sont autant d'obstacles à une vraie politique de réhabilitation.**

**Les opérations de construction-démolition : des programmes en progression mais encore très insuffisants pour répondre aux besoins**

Le gouvernement a décidé à l'occasion du Comité interministériel pour les villes du 30 juin 1998 de favoriser le renouvellement urbain dans les quartiers qui connaissent des dysfonctionnements liés à un cumul de handicap et à une dévalorisation relative. La requalification de ces quartiers dévalorisés passe par une politique d'investissement permettant de financer des opérations de réhabilitation lourde, de démolition, de construction-démolition et de changement d'usages, ainsi que des actions d'accompagnement visant à requalifier les espaces publics et privés.

A la suite du comité interministériel, une enveloppe de 10 milliards de francs de prêts de la CDC au taux de 3,8 % (devenu 3,05 %) a été mise en place pour favoriser le financement de ces opérations.

Ces prêts à taux privilégié doivent permettre de faciliter l'équilibre financier des opérations pour lesquelles des subventions d'Etat ont été mises en place.

Le Comité interministériel pour les villes du 14 décembre 1999 est venu compléter ce dispositif :

- le taux de subvention des démolitions de logements locatifs sociaux a été porté à 50% (au lieu de 35%) pour les opérations lourdes (opérations situées en grands projets de ville (GPV) ou en opérations de renouvellement urbain (ORU) ou ayant de forts coûts de désamiantage et/ou pour les opérations portées par des maîtres d'ouvrage qui sont en situation financière difficile.

- les décisions de financement d'opérations de moins de 100 logements sont désormais déconcentrées au niveau local.

Ainsi, le dispositif dispose de moyens accrus.

En 2000, 145 millions de francs ont ainsi été programmés pour financer des opérations de démolitions et de changement d'usages pour environ 7.000 logements. En 1999, 97 millions de francs de subvention ont été accordées et 5.500 logements financés.

Par ailleurs, 2.000 PLUS-construction-démolition ont été programmés avec des subventions de 12 % en complément du prêt à 3,05 % de la CDC en 2000. Cependant, pour 1999, le nombre de PLUS-CD financés reste modeste (570 logements financés), mais le financement concerne 537 logements au 1er semestre 2000.

Au total, le secrétaire d'Etat au logement prévoit que le nombre de logements faisant l'objet d'une démolition-reconstruction passera de 2.000 unités en 1998 à 6.000 fin 2000 et 10.000 en 2001. Une enveloppe de 170 millions de francs est prévue à cet effet.

Cependant, de récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Les opérations menées, bien qu'en progrès certain, ne sont pas à la hauteur des besoins. La lourdeur des procédures administratives, le coût élevé des opérations de démolition, la difficulté de reloger des familles avec dans des logements aux loyers souvent plus élevés, sont autant d'obstacle à une vraie politique de réhabilitation.

## **2. La nouvelle contribution du 1 % logement**

**Votre rapporteur note que dès 2002, le 1 % logement sera amené à contribuer à la politique de démolition-reconstruction.**

En effet, l'article 12 du présent projet de loi de finances a été profondément modifié par l'Assemblée nationale, qui a adopté un amendement du gouvernement, « autorisant » notamment les associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement à verser 427 millions d'euros au budget de l'Etat avant le 31 décembre 2002.

Par ailleurs, les associés collecteurs seraient « autorisés » à apporter, par voie de subvention, des aides directes au renouvellement urbain et à

apporter le financement du coût actuariel de bonifications de prêts octroyés en dessous du coût de la ressource sur les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, les modalités et la répartition des versements seraient prévues dans une convention d'application.

**L'amendement adopté par l'Assemblée nationale a pour objet de tirer les conséquences de la nouvelle convention conclue le 11 octobre 2001 entre les organismes collecteurs du 1 % logement et l'Etat, complétant la convention du 3 août 1998 et la prolongeant jusqu'au 31 décembre 2006, « en élargissant les emplois du 1 % afin qu'ils contribuent à une politique ambitieuse de renouvellement urbain ».**

Au terme de l'article 1<sup>er</sup> de la nouvelle convention, le 1 % logement affectera en effet **460 millions d'euros par an (3 milliards de francs) à la politique de renouvellement urbain** « dans des conditions qui devront être précisées dans la convention d'application et sous les formes suivantes :

- le financement des opérations de démolition de logements locatifs sociaux – y compris les coûts associés – qui concerneront à terme 30.000 logements par an. La participation du 1 % logement prendra la forme de subventions aux maîtres d'ouvrage ;
- en complément, le traitement des copropriétés dégradées ;
- le versement des subventions actuarielles initiales permettant la mise en œuvre d'une nouvelle enveloppe unique de prêts au renouvellement urbain (PRU) de 15 milliards de francs au taux de 3,25 % ».

L'article premier de la convention du 11 octobre 2001 ajoute que « **pour tenir compte de la montée en puissance de ces actions nouvelles, le 1 % logement apportera un financement à hauteur de 2,8 milliards de francs au titre de 2002 pour faciliter la conduite d'actions concourant au renouvellement urbain (en particulier : aménagement urbain en GPV et ORU ; actions de démolition, de sécurisation des ensembles HLM et d'amélioration de la qualité de service des quartiers, ; accession à la propriété bénéficiant d'une aide à la pierre ciblée dans les quartiers en difficulté ; réalisation de logements locatifs sociaux mieux financés pour accompagner les démolitions, actions en faveur des copropriétés dégradées...).** Ce financement se fera par versement au budget général de l'Etat selon des modalités qui devront être précisées dans la convention d'application ».

Si votre rapporteur souscrit à l'objectif d'accélérer les démolitions-reconstructions, il convient de ne pas être dupe de l'opération menée dans le présent projet de loi de finances et qui consiste, tout simplement, à utiliser le 1 % logement pour « boucler » le budget de l'Etat.

**Le versement pour 2002 ne servira évidemment pas aux opérations de démolition-reconstruction.** En effet, l'analyse des modalités de financement des opérations de démolitions-reconstructions montre qu'il manque en moyenne 100.000 francs par logement pour équilibrer les opérations. La contribution du 1 % logement permettrait de «boucler» le financement des 30.000 opérations par an projetées par le gouvernement.

**Mais le nombre d'opérations de démolitions annuelles est actuellement beaucoup plus faible et le rythme de 30.000 logements démolis par an ne pourra pas être atteint avant plusieurs années.**

Le gouvernement indique que, compte tenu du faible nombre d'opérations de démolitions, le versement pour 2002 servirait également à financer plusieurs types d'opérations qui sont déjà prévues au budget du logement (aides à la pierre, amélioration de la qualité de service etc...).

Cependant, pour 2002, le versement du 1% logement est inscrit en recettes non fiscales du budget général de l'Etat, ce qui montre qu'il servira beaucoup plus à l'équilibre du budget de l'Etat en 2002 et non à des opérations de renouvellement urbain. Il faudrait au moins, en parallèle à ce nouveau versement, doter le budget de l'urbanisme et du logement de 3milliards de francs supplémentaires, mais même une telle dotation ne serait pas une garantie puisque le versement pourrait s'effectuer et les crédits budgétaires correspondants être annulés.

**Le versement du 1% logement en 2002 est donc un prélèvement contraire aux engagements de la convention du 3 août 1998.**

Dans un premier temps, le gouvernement avait d'ailleurs souhaité passer entièrement par l'intermédiaire des fonds d'épargne dès 2002 pour « masquer » son manquement aux obligations de la convention de 1998.

Le 1 % logement versait une dotation aux fonds d'épargne ce qui leur permettait de reprendre un montant équivalent de provisions passées sur les prêts accordés en deçà du coût de la ressource en faveur du renouvellement urbain et du logement social et d'accroître d'autant les prélèvements de l'Etat sur ceux-ci, avec une grande discrétion et sans que les ressources supplémentaires soient perçues comme un prélèvement direct sur le 1 % logement.

Mais cette opération ne s'est pas réalisée, en partie en raison des objections de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et le versement au budget général de l'Etat a été retenu comme la solution la plus simple.

## **CHAPITRE IV :**

### **LES AIDES A LA PIERRE DANS LE LOGEMENT PRIVÉ SACRIFIÉES**

#### **I. DES AIDES POUR L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ TOUJOURS MOINS EFFICACES**

##### **A. UN FACTEUR ESSENTIEL DE SOUTIEN DE L'IMMOBILIER ET D'AIDE AUX MÉNAGES MODESTES**

##### **1. L'importance économique de l'accession à la propriété**

En raison des difficultés de la construction locative sociale et de l'atterrissage prévu pour la construction locative privée (le passage du dispositif de l'amortissement Périssol au dispositif Besson est relativement lent), ce sont les flux d'accession à la propriété qui, tant dans le neuf que dans l'ancien, permettent la bonne tenue du secteur de la construction et de l'entretien.

**De fait, les flux d'accession à la propriété sont un élément essentiel du soutien de l'activité immobilière.**

Les fortes augmentations du nombre de logements aidés enregistrées en 1996 (139.000 logements); 1997 (140 000 logements) et 1999 (141 000 logements) s'expliquent principalement par le très fort succès du prêt à 0 % qui a relancé l'accession sociale.

La très nette progression de la maison individuelle de 1996 à 1999 résulte ainsi très largement 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, et dont les plafonds de ressources sont plus élevés que pour les anciens PAP. Ainsi, 85.200 offres de prêt concernant des maisons individuelles neuves ont été émises et acceptées par les emprunteurs en 1997, 84.600 en 1998, près de 100.300 en 1999 (soit 18 % de plus qu'en 1998).

**Nombre de logements mis en chantier de 1993 à 1999**

(en milliers)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Logements aidés</b>	<b>108</b>	<b>131</b>	<b>106</b>	<b>139</b>	<b>140</b>	<b>127</b>	<b>141</b>
PLA	77	77	62	53	45	44	43
PAP	31	54	44				
Prêt à 0%				86	95	83	98
avec un PAS				40	40	37	44
avec un PC hors PAS				10	12	12	16
avec d'autres prêts				36	43	34	38
<b>Logements non aidés</b>	<b>143</b>	<b>167</b>	<b>174</b>	<b>128</b>	<b>124</b>	<b>160</b>	<b>176</b>
PC (hors PAS et prêt à 0%)	46	38	39	40	40	54	54
Prêts du secteur libre ou achats au comptant	97	129	135	88	84	106	122
<b>Ensemble des mises en chantier</b>	<b>251</b>	<b>298</b>	<b>280</b>	<b>267</b>	<b>264</b>	<b>287</b>	<b>317</b>
dont résidences secondaires	19	20	16.5	15	13	14.5	14

Sources : DAEI - SGFAS - CFF

**La reprise constatée dans la construction aidée en 1999 (141.000 logements mis en chantier contre 127.000 en 1998) s'explique uniquement par la progression du prêt à 0 % ; la construction locative sociale demeurant atone jusqu'à cette date.**

La forte croissance des accessions PTZ en 1999 s'est faite dans un contexte économique et immobilier favorable, allié à une baisse continue des taux d'intérêt des prêts immobiliers.

En 1999, 75 % des opérations réalisées avec un prêt à taux zéro sont des opérations d'achat ou de construction d'une maison individuelle. Cette proportion s'accroît depuis 1997.

## **2. Un dispositif social, qui répond à une demande**

### *a) Les caractéristiques du prêt à taux zéro*

**Depuis sa mise en place en octobre 1995, le prêt à taux zéro connaît un rythme de diffusion élevé : 145.000 en 1996 (avec un seuil de travaux exceptionnellement réduit à 20 % au lieu de 35 % pour les opérations dans l'ancien) 123.000 en 1997, plus de 111.000 en 1998 et plus de**

126.000 offres de prêts acceptées en 1999. En 2000, le nombre de prêts émis a toutefois rechuté à 111.000, en raison des restrictions réglementaires.

**Nombre de prêts à taux zéro émis et mis en force**

année	1996	1997	1998	1999	2000
<b>PTZ émis</b>	145 000	123 000	111 200	126 266	111 000
<b>PTZ mis en force</b>	117 900	129 150	109 200	116 858	112 169

Pour les offres émises en 2000, **l'habitat individuel représentait 90 % des opérations financées, et le collectif 10 %**. Parmi ces opérations, 85 % des opérations concernaient l'achat de logements neufs et 15 % des opérations d'acquisition-amélioration.

**Les principaux établissements prêteurs** sont le Crédit Agricole pour près de 25 % du marché, et pour des parts de marché sensiblement égales (comprises entre 14% et 17%) les Caisses d'Epargne, le Crédit Foncier de France, et le Crédit Mutuel. Le Crédit Immobilier de France et les banques AFB se situent entre 10 et 13 %. Les autres réseaux bancaires ont de faibles parts de marché (moins de 7 % au total).

*b) Un dispositif social*

**Par rapport à l'ancien prêt d'accession à la propriété (PAP), le prêt à taux zéro a élargi tout à la fois le réseau d'offre et le nombre des ménages susceptibles d'en bénéficier. Il est également très favorable aux candidats à l'accession :**

- en réduisant significativement le taux d'effort des ménages, en particulier par le jeu des différés d'amortissement pour les ménages les plus modestes,

- en facilitant l'accession à la propriété de ménages appartenant aux catégories moyennes qui étaient auparavant exclus du bénéfice des PAP.

Ainsi, 34 % des acquéreurs ont un revenu annuel imposable inférieur à 12.638 euros, soit 82.901 francs (Tranche 1), 1,6 Smic ; 21 % entre 12.638 euros et 15.793 euros, soit 82.901 francs et 103.600 francs (Tranche 2), entre 1,64 et 2 Smic ; 19 % entre 15.794 euros et 18.949 euros, soit 103.601 francs et 124.300 francs (Tranche 3), entre 2 et 2,5 Smic ; soit 74 % des acquéreurs ayant un revenu mensuel au plus égal à 2.193 euros (14.385 francs), inférieur à 2,5 Smic.

Les ménages composés de 3 ou 4 personnes représentent 53 % des acquéreurs. 69 % des emprunteurs ont moins de 35 ans. Les catégories socioprofessionnelles les plus représentées sont les ouvriers (34 % du total), les employés (26 %) et les professions intermédiaires (21 %). Dans 73 % des cas, les emprunteurs sont des salariés du secteur privé contre 17 % de salariés du secteur public et 10 % de non salariés, ce qui est assez proche de la répartition de la population active.

*c) Un prêt complété par d'autres prêts aidés*

**Plus d'un tiers des prêts à taux zéro sont associés à un prêt à l'accession sociale (PAS), plus d'un quart à un plan d'épargne-logement (PEL) ou à un prêt du 1% logement.**

Type de prêt	PC	PAS	PEL	Prêt 1%	autre prêt social	autre prêt éligible au marché hypothécaire	autre prêt libre
Pourcentage d'opération incluant un PTZ concernées	14 %	37 %	25 %	23 %	10 %	10 %	43 %

Source : SGFGAS

**Une comparaison des résultats 2000 avec les chiffres 1999 met en exergue un recul du nombre de prêts à taux zéro associés à un prêt à l'accession sociale (41% à 37%)<sup>1</sup>.** Les PAS sont distribués par les établissements de crédit qui adhèrent au FGAS (Fonds de garantie de l'accession sociale), créé en application de la loi de finances pour 1993 n° 92-1376 du 30 décembre 1992. Le fonds garantit les établissements prêteurs. Il est alimenté par l'Etat et les établissements de crédit affiliés et géré par la société de gestion du FGAS, société anonyme au capital de 5.500.100 francs, dont les statuts ont été adoptés par décret du 18 mars 1993. Les établissements prêteurs signent une convention d'affiliation avec la société de gestion.

**Les chiffres sont quasiment stables pour les autres associations.** Il convient toutefois de noter la forte progression de l'association des prêts à taux zéro avec les plans d'épargne-logement (PEL), de 18 % à 25 % qui montre la sensibilité de l'utilisation de ce prêt par rapport aux taux de marché. La légère remontée des taux depuis 1999 a rendu ce prêt, dont les conditions ont été fixées, plusieurs années auparavant lors de la signature des plans, plus attractif.

---

<sup>1</sup> Le Prêt à l'accession sociale (PAS), créé en 1993, est un prêt conventionné qui bénéficie d'une garantie de l'Etat. Son taux, son éligibilité à l'aide personnalisée au logement (APL) et l'existence d'un plafond de ressources en font un produit ciblé sur l'accession sociale, et en cela complémentaire au prêt à 0%. La production de PAS a ainsi augmenté sensiblement dès la mise en place du prêt à 0%. Environ 70 % des PAS sont désormais accompagnés d'un prêt à 0%.

*d) Une aide nécessaire*

Le coût moyen d'une opération d'achat dans l'individuel neuf avec un prêt à taux zéro en 1999 a augmenté de plus 6 % en un an, atteignant 774.800 francs.

Cependant on observe une amélioration de la situation des accédants en Ile de France en 2001. Une comparaison du taux d'effort de cette année d'avec celui de l'an dernier (2000) à la même période révèle une diminution du taux d'effort pour l'acquisition dans le neuf et dans l'ancien en Ile de France respectivement de plus de deux points (de 33.3% à 31.0%) et aux alentours d'un point (de 28.5% à 27.7%). En revanche, en province, le taux d'effort augmente respectivement de plus de deux points (de 31.2% à 33.3%) et de trois points (de 25.4% à 28.5%).

**Plan de financement moyen, émissions en 2001 au 24/07/2001**

Zone Type	IdF		Province		Ensemble (60 509 PTZ)
	Neuf (3 646 PTZ)	Ancien (78 PTZ)	Neuf (32 889PTZ)	Ancien (6 879PTZ)	
<b>Montant PTZ</b>	134 100 F 20 443 €	120 900 F 18 431€	105 100 F 16 022 €	84 100 F 12 821 €	104 500 F 15 931 €
<b>Prêt principal</b>	533 300 F 81 300 €	441 800 F 67 352 €	419 700 F 63 983 €	308 000 F 46 954 €	417 400 F 63 632 €
<b>Autres prêts (1)</b>	47 900 F 7 302 €	60 200 F 9 177 €	64 100 F 9 772 €	44 800 F 6 830 €	59 000 F 8 994 €
<b>Apport personnel</b>	166 300 F 25 352 €	132 700 F 20 223 €	113 300 F 17 272 €	43 100 F 6 570 €	107 800 F 16 434 €
<b>Total</b>	881 600 F 134 399 €	755 600 F 115 190 €	702 200 F 107 050 €	480 000 F 73 175 €	688 700 F 104 992 €
<b>Mensualité moyenne (2)</b>	4 900 F 747 €	4 400 F 671 €	4 700 F 716 €	3 500 F 533 €	4 600 F 701 €
<b>Revenu net moyen</b> Année N	15 800 F 2 409 €	15 900 F 2 424 €	14 100 F 2 149 €	12 300 F 1 875 €	14 100 F 2 150 €
<b>Taux d'effort brut avant A.P.L</b>	<b>31.0%</b>	<b>27.7%</b>	<b>33.3%</b>	<b>28.5%</b>	<b>32.3%</b>

source SGFGAS

(1) : y compris Epargne-Logement si elle existe.

(2) : montant déclaré de la 1ère mensualité tous prêts confondus.

## **B. L'EFFICACITÉ SOCIALE DES PRÊTS À TAUX ZÉRO SE RÉDUIT**

### **1. Des mesures de restriction réglementaires et des crédits en baisse**

Depuis plusieurs années, **de nombreuses mesures ont réduit l'efficacité sociale des aides à l'accession à la propriété.**

Depuis sa mise en place, en octobre 1995, le prêt à taux zéro a connu diverses restrictions, avec une réduction de sa durée en octobre 1996 et en octobre 1997 et une restriction aux primo-accédants en novembre 1997. **La non-revalorisation des plafonds de ressources a également conduit à réduire sensiblement le nombre de bénéficiaires.**

Lors de la discussion de la loi de finances en novembre 1999, votre rapporteur craignait, si le gouvernement ne voulait pas accorder les moyens budgétaires nécessaires, qu'un nouvel aménagement du profit du prêt à taux zéro soit enregistré.

De fait, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire : un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

**Ainsi, les moyens en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes ne cessent de se réduire en termes réels.** En effet, même si le programme de distribution de 110.000 prêts est maintenu depuis plusieurs années maintenant, il reflète un écart croissant avec les besoins des accédants. Du fait de la non-revalorisation du barème, il est même possible que les 110.000 prêts ne soient pas atteints en 2002.

**Votre rapporteur estime pourtant qu'il est important de maintenir un niveau d'aide suffisant à l'accession à la propriété des ménages modestes.**

**Jusqu'en 2000, le prêt à taux zéro était financé par un compte d'affectation spéciale alimenté par un prélèvement sur les collecteurs du 1% logement.**

La convention du 3 août 1998 a permis de mettre fin au démantèlement progressif du 1 % logement. Le taux de collecte est maintenu à 0,45 % pendant toute la durée de la convention, et la lourde charge de financement du prêt à taux zéro ira en diminuant : la convention donne le

montant exact des prélèvements sur le 1 % logement et ces prélèvements sont dégressifs jusqu'à s'éteindre sur 5 ans.

**Il résulte de ces dispositions un écart croissant entre les ressources tirées du 1 % logement et les montants nécessaires pour financer le prêt à taux zéro.**

Au total, l'accession à la propriété (article 65-48/30) bénéficiera de 884 millions d'euros de crédits de paiement en 2002. Depuis 1998, dans le contexte d'une reprise du cycle immobilier, les dotations en faveur de l'accession à la propriété auront diminué de 130 millions d'euros.

**Dotations budgétaires en faveur du prêt à taux zéro (crédits de paiement- LFI)**

1998	1999	2000	2001	2002
1,01	0,95	0,90	0,89	0,88

*(en milliards d'euros)*

## **2. Une « expérimentation » prélude à une remise en cause du prêt à taux zéro ?**

**Pour la première fois depuis 1996, des mesures sont prises pour compléter le prêt à taux zéro.**

En effet, deux mesures expérimentales viennent d'être décidées pour favoriser la production d'une offre nouvelle de logements en accession à la propriété dans des secteurs urbanisés. Ces deux mesures prennent la forme d'une aide à la pierre d'un montant de 10.700 euros par logement (70.187 francs), complémentaire au prêt à taux zéro.

A cet effet, deux appels à projet doivent être lancés par le secrétariat d'Etat au logement avant la fin de l'année afin de sélectionner :

- d'une part, 1.000 logements réalisés par des promoteurs, publics ou privés, qui, en étroite collaboration avec les collectivités locales concernées, monteront des projets d'habitat en accession dans des zones urbaines sensibles, il s'agit d'introduire un élément de mixité sociale dans ces périmètres ;

- d'autre part, 1.000 logements qui seront lancés par des organismes d'HLM à destination de ménages très modestes. Cette mesure concerne les projets de programme d'accession à la propriété situés dans un secteur urbain où les prix fonciers ne permettent pas aux catégories sociales les plus modestes d'accéder à la propriété d'un logement correspondant à leurs besoins.

Selon le secrétariat d'Etat au logement, le recours aux seuls organismes HLM est une garantie : « *la maîtrise d'ouvrage de chaque projet sera assurée par un organisme HLM de manière à faire bénéficier l'accédant à la propriété des dispositifs de sécurisation définis par le mouvement HLM. Sachant que par ailleurs les ménages éligibles à l'accession dans ces programmes devront être titulaires d'un prêt à l'accession sociale, qui bénéficie de la garantie de l'Etat au travers du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, il est possible d'affirmer qu'aucun risque inconsidéré ne sera imposé à ces ménages.* »

**Votre rapporteur s'interroge sur cette nouvelle aide, dont le coût global ne sera pas négligeable (si 2.000 logements bénéficient effectivement de la prime, le coût sera de 21,4 millions d'euros soit 140,3 millions de francs) mais dont les modalités et les objectifs sont encore imprécis.**

L'idée, déjà ancienne, du secrétariat d'Etat au logement, est de réorienter les prêts à taux zéro, qui sont pour le moment concentrés sur l'individuel diffus et périurbain, et qu'il souhaiterait plus nombreux dans le logement collectif. C'est semble-t-il oublier que la localisation des opérations d'accession à la propriété suit simplement la demande des ménages. Enfin, si le dispositif s'avérait efficace, le coût de sa généralisation ne serait pas négligeable et de fait pourrait mettre en péril le financement du prêt à taux zéro « classique ».

**En conclusion, votre rapporteur spécial souhaite que cette expérimentation ne soit pas le prélude à une remise en cause du prêt à taux zéro. Il attend l'évaluation du prêt à taux zéro lancée au mois de mars dernier dont les conclusions sont attendues pour la fin de l'année.**

### ***C. LA SÉCURISATION DES PRÊTS À L'ACCESSION SOCIALE***

#### **1. Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS)**

L'article L. 312-1 du Code de la construction et de l'habitation charge le FGAS de gérer pour le compte de l'Etat la garantie que celui-ci accorde aux prêts PAS et, depuis octobre 1995, à certains prêts à taux zéro. L'objet de cette garantie est d'indemniser les établissements de crédit des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur bénéficiaire d'une de ces catégories de prêts.

Ce dispositif favorise ainsi l'accès au crédit immobilier de ménages dont la capacité de remboursement est faible et pourrait justifier un taux d'intérêt plus élevé, voire un refus de prêt de la part du banquier. Les sommes provisionnées au FGAS autorisent une pondération favorable des prêts garantis au regard du ratio de solvabilité imposé aux établissements de crédit ; cette économie de fonds propres est un facteur déterminant de la modération relative du taux d'intérêt servi par les banques aux accédants à revenus modestes.

Depuis sa création en 1993, le dispositif mis en place a permis de garantir près de 700.000 prêts (dont 63 % de PAS) pour un montant total de crédits de 172 milliards de francs (84 % de PAS), soit 26,22 millions d'euros. Environ 70 % des PAS et 85 % des PTZ garantis concernent des opérations dans le neuf, ce qui tend à montrer l'importance de la place prise par le FGAS dans le cadre de l'activité globale de construction.

**Le FGAS est alimenté par des cotisations versées par l'Etat et les établissements de crédit qui y adhèrent, selon des modalités fixées par convention.** Le fonds n'ayant pas la personnalité morale, il est géré par la société de gestion du FGAS (SGFGAS), société anonyme dont les statuts sont approuvés par décret ; deux commissaires du gouvernement (un représentant du ministère des finances et un représentant du secrétariat d'Etat au logement) assistent au conseil d'administration avec droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'Etat.

Le Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (FGAS) est alimenté en recettes par :

- une cotisation de l'Etat (égale à 1,00 % des prêts garantis à partir de la génération 2001 contre 1,25 % pour les générations précédentes) ; cette cotisation est prélevée sur le compte d'avances de l'Etat à la SGFGAS lors de la déclaration du prêt par l'établissement prêteur ;
- une cotisation initiale de l'établissement prêteur égale à la cotisation de l'Etat et prélevée simultanément ;
- une commission annuelle sur l'encours de prêts garantis (plafonnée à 0,15 % de l'encours à partir de la génération 2001, contre 0,2 % pour les générations précédentes, sous réserve des bonus-malus) ;
- ainsi que la rémunération de ces fonds.

En dépense, les versements aux établissements de crédit au titre de l'indemnisation des sinistres survenus pendant toute la durée des prêts garantis s'imputent sur les actifs constitués lorsque ces sinistres peuvent être constatés définitivement.

## **2. Faut-il réduire de nouveau les dotations au FGAS ?**

### *a) Une révision des conditions d'alimentation du FGAS*

**Il y a deux ans, votre rapporteur avait souhaité une modification des conditions de versement de l'Etat au FGAS, car l'accroissement des dotations aux FGAS pour 2000 allait à contre-courant de l'évolution de ce fonds.**

En 2000, l'augmentation du montant moyen des PAS et de leur nombre avait conduit à une dotation complémentaire de l'Etat de 125 millions de francs (+ 41,6 %). Il s'agissait d'une augmentation « mécanique » prenant en compte l'augmentation attendue des prêts à l'accession sociale, mais qui ne reflétait en rien les risques couverts.

En effet, la trésorerie du FGAS s'élevait à 3,6 milliards de francs à la clôture de l'exercice 98/99 et le nombre de sinistres était extrêmement faible. Début juillet 1999, 59 sinistres étaient déclarés depuis la mise en place du FGAS, 28 avaient été pris en charge pour une indemnisation totale de 2,64 millions de francs.

Votre rapporteur estimait nécessaire que la réflexion sur les moyens budgétaires accordés au FGAS aboutisse, alors même qu'un nouveau dispositif de sécurisation des prêts devait permettre de limiter son champ d'intervention.

**De fait, un accord a pu être trouvé sur ce point le 29 juin 2000. Le taux de la cotisation de l'Etat et des établissements prêteurs a été réduit de 1,25 % à 1 % et le taux de la commission annuelle de 0,2 % à 0,13 %. La contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale a donc été réduite de 55 millions de francs pour 2001, à 370 millions de francs.**

**On peut se demander s'il y a lieu d'aller plus loin.**

### *b) Une nouvelle révision nécessiterait une renégociation mais il faut s'interroger sur l'affectation des excédents du fonds*

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture du projet de loi de finances, un amendement supprimant les crédits au FGAS pour 2002. Cet amendement a été supprimé en deuxième délibération. Il s'agissait surtout de protester contre la faiblesse des dotations à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, sujet auquel le FGAS est évidemment étranger, mais la cible choisie n'était pas entièrement anodine puisque la révision des crédits versés au FGAS figure dans les propositions du rapport de notre collègue député Jean-Louis Dumont au titre de la mission d'évaluation et de contrôle sur le logement social.

Celui-ci estime en effet, s'appuyant notamment sur l'analyse développée il y a déjà deux ans par votre rapporteur spécial, que « l'Etat continue d'abonder la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS) sur le chapitre 65-50 « Contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale », sur la base de conventions qui n'ont pas été portées à la connaissance du Parlement et qui semblent reposer sur des prévisions de sinistralité très exagérées. Il convient donc de réexaminer la subvention budgétaire (de 370 millions de francs en 2001), voire de s'interroger sur l'avenir de la trésorerie du fonds. »

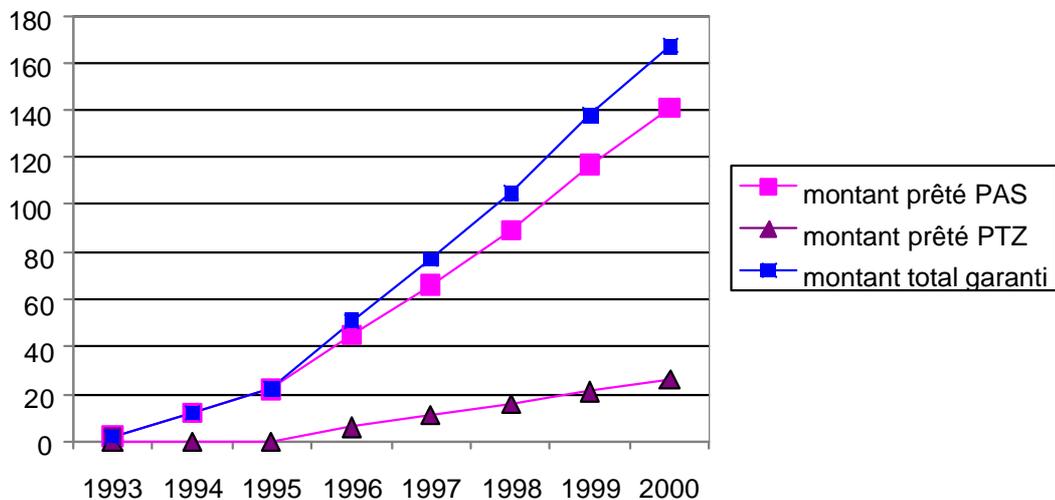
On observera d'abord que le FGAS n'est pas seulement une trésorerie mais est un fonds de garantie qui doit faire face à des engagements.

En effet, le montant cumulé des prêts garantis atteint désormais près de 170 milliards de francs.

Prêts garantis par le FGAS

génération	nombre de PAS	nombre de PTZ	total prêts garantis	montant prêté PAS	montant prêté PTZ	montant total garanti	ensemble crédits immobiliers	poids des prêts garantis
1993	8952	-	8952	2	-	2	-	-
1994	39796	-	39796	10	-	10	-	-
1995	36682	3788	40470	10	0	10	232,5	4,3%
1996	78837	57082	135919	23	6	29	278,6	10,4%
1997	66687	50051	116738	21	5	26	303,3	8,6%
1998	66884	46785	113669	23	5	28	338	8,3%
1999	71384	49936	121320	28	5	33	416,4	7,9%
2000	61205	42671	103876	24	5	29	417	7,0%

Evolution du montant cumulé de prêts garantis (en milliards de francs)



**Aujourd'hui, l'actif du FGAS permettrait d'indemniser, sur la base d'une moyenne observée de 100.000 francs par sinistre, de l'ordre de 60.000 prêts, soit environ 8,5 % du stock des prêts consentis.**

Selon la SGFGAS, une telle proportion n'est pas irréaliste, si l'on se souvient que lorsque l'Etat a été confronté au problème des accédants titulaires d'un prêt d'accession à la propriété (PAP), les disponibilités du fonds de garantie des PAP se sont révélées très insuffisantes ; l'Etat a dû engager plusieurs mesures de réaménagement dont le coût a dépassé très largement le total des provisions constituées à ce jour par le FGAS : ainsi le réaménagement de 1988 (550.000 prêts concernés) a entraîné un coût budgétaire de 14 milliards de francs et celui de 1998 (500.000 prêts concernés) un coût de l'ordre de 1,5 milliard de francs.

En réalité, plusieurs éléments rentrent en ligne de compte.

**D'une part, il est évident que l'Etat s'est trompé en 1993, date de création du FGAS sur le taux de sinistralité des prêts garantis.** Il était resté sur le modèle des anciens prêts d'accession à la propriété (PAP) et sur la « dérive financière » du système.

**Cette erreur n'a pu se mesurer que progressivement.** En effet, les cotisations sont versées chaque première année d'une génération de prêts et doivent couvrir la sinistralité des prêts pendant toute leur durée de vie (15 ans en moyenne). Il faut un minimum d'année pour faire un premier bilan de la sinistralité des prêts : c'est ce qui est arrivé en 2000, en constatant que la génération de prêts contractés en 1993 avait un très faible taux de sinistralité.

La diminution de 25 % des taux de cotisations en 2000 n'a toutefois d'effet que sur les flux futurs et pas sur la trésorerie accumulée du fonds. Dès 2003, il est envisageable que l'Etat récupère, sur la première génération de prêts, ses excédents de versements.

**Votre rapporteur estime donc que le débat doit porter sur les modalités de réaffectation de ces excédents, afin de les réorienter vers d'autres produits de la politique du logement. Il pense notamment à financer une revalorisation du barème du prêt à taux zéro.**

**Pour l'avenir, il faut certes poursuivre la réflexion** sur le bon niveau de cotisations au FGAS, afin que ne se constituent pas des excédents sans justification. **Toutefois, il serait vain de diminuer de manière unilatérale et non concertée la contribution de l'Etat pour les nouvelles générations de prêts.** Ceux-ci sont en effet soumis à des risques de sinistralité sans doute plus importants que la génération précédente. En tout état de cause, seule une évaluation précise et coordonnée entre les banques et l'Etat peut conduire à réviser les taux de cotisations sauf à mettre en péril la garantie offerte par le système et la confiance des établissements bancaires.

## II. LES AIDES A LA RÉNOVATION DU LOGEMENT PRIVÉ SONT REMISES EN CAUSE

La réhabilitation du parc privé repose traditionnellement sur deux outils : les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) pour les propriétaires-bailleurs et la Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) pour les propriétaires occupants.

### A. LES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS DOIVENT ÊTRE SIMPLIFIÉES ET REVALORISÉES

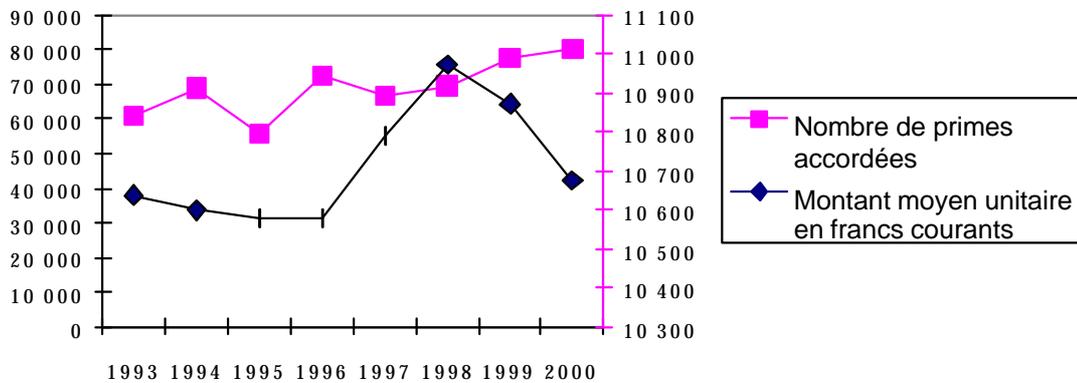
#### 1. Malgré une hausse des bénéficiaires, la PAH n'a pas été revalorisée depuis 1993

L'activité liée à la PAH a connu une légère amélioration ces trois dernières années : après avoir connu une diminution en 1997, le nombre de primes accordées est reparti à la hausse pour atteindre un point haut en 2000 (80.184 primes accordées) avec toutefois **une subvention moyenne inchangée depuis pratiquement dix ans et qui est même inférieure en 2000 à ce qu'elle était en 1997.**

Evolution de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)

PAH	Nombre de primes accordées	Montant total des primes en MF	Montant moyen unitaire en Francs courants
1993	60 802	646,8	10 638
1994	68 771	728,9	10 599
1995	55 909	591,4	10 578
1996	72 510	767,0	10 578
1997	66 623	718,9	10 791
1998	69 419	761,8	10 974
1999	77 414	841,6	10 872
2000	80 184	856,1	10 677

Evolution du nombre de PAH et du coût unitaire



Le secrétariat d'Etat au logement indique que les dotations budgétaires affectées à la PAH ont doublé entre 1993 et 2001. Mais dans le même temps, le montant total des primes n'a augmenté que de 32 %. Comme le souligne la Cour des comptes, *« l'évolution des crédits inscrits ne résulte pas d'une analyse précise du nombre potentiel de bénéficiaires, qui diminue mécaniquement en raison de l'absence de revalorisation depuis 1993 des plafonds de ressources, mais plutôt d'une volonté d'affichage du ministère. »*

**En raison de l'extinction du PAP, la dernière revalorisation du barème des plafonds de ressources date d'un arrêté du 21 décembre 1993, applicable au 1er janvier 1994.**

## **2. Un dispositif excessivement complexe qui nécessite une réforme**

**Votre rapporteur a déjà souligné certaines des difficultés mises en valeur par la Cour des comptes, et notamment l'excessive complexité des barèmes et taux de subventions des aides à l'amélioration du logement privé.** Pour la prime à l'amélioration de l'habitat, la Cour écrit : *« pas moins de neuf situations différentes de taux et de plafonds de dépenses peuvent être identifiées aujourd'hui, auxquelles s'ajoute la possibilité introduite en 1987 à titre expérimental dans une quinzaine de départements de nouvelles conditions d'attribution de la prime ».*

**Les modalités d'octroi de la prime à l'amélioration de l'habitat**

Nature des travaux	Plafond de ressources inférieur à ...	Taux de subvention	Plafond de travaux	Montant maximum de la prime
Amélioration hors OPAH	70 % PAP	20 %	70 000 F	14 000 F
Amélioration en OPAH	70 % PAP	25 %	70 000 F	17 500 F
Amélioration en ZRIP	70 % PAP	20 %	85 000 F	17 000 F
Travaux dans des copropriétés dégradées en OPAH	70 % PAP 60 % PAP	25 % 35% ou 40%)	85 000 F 85 000 F	21 250 F 29 750 F (ou 34 000 F)
Accessibilité et adaptation du logement aux personnes handicapées	100 % PAP	50 %	40 000 F	20 000 F
Adaptation du logement aux besoins des travailleurs manuels travaillant la nuit	100 % PAP	50 %	28 000 F	14 000 F
Suivi d'insalubrité	100 % PAP	50 %	70 000 F	35 000 F
Travaux sur les parties communes d'un immeuble en copropriété et faisant l'objet d'un plan de sauvegarde	Pas de conditions de ressources	50 %	Pas de plafond	Pas de maximum

*Source : Cour des comptes, rapport public 2000*

Dans le cadre de la réforme de l'ANAH, qui gère désormais la PAH, il est envisagé une revalorisation des plafonds de ressources pour l'attribution des subventions aux propriétaires occupants ainsi que certaines mesures de simplification portant notamment sur :

- la suppression de la différenciation entre conjoint actifs et conjoints inactifs,
- une simplification du zonage : ces plafonds devraient se répartir en deux zones, Ile de France et province, au lieu de trois actuellement,
- la référence au revenu fiscal de référence de l'année n-2 (au lieu du revenu imposable), avec la possibilité de fournir l'avis n-1 s'il est disponible et s'il révèle une baisse de revenus.

En application de l'article R.321-12 du CCH, **la revalorisation des plafonds revêtira un caractère systématique** puisque cet article prévoit expressément que les plafonds devront être réévalués par l'agence chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Enfin, les régimes de la PAH et de la subvention de sortie d'insalubrité (SSI) seraient améliorés sous réserve de la réalisation de certaines conditions.

Selon le secrétariat d'Etat au logement, **le régime actuel de la PAH et de la SSI en opération programmée d'amélioration de l'habitat et *a fortiori* en secteur diffus apparaît insuffisant pour solvabiliser suffisamment les propriétaires occupants aux ressources faibles voire modestes** et leur permettre de réaliser les travaux de remise à niveau aux conditions d'habitabilité minimale. L'amélioration des aides à la pierre concernant les propriétaires occupants (PAH et SSI) permettrait de solvabiliser ces ménages en vue de la réalisation de véritables travaux d'amélioration dépassant l'auto-réhabilitation et de renforcer le caractère incitatif du dispositif opérationnel d'OPAH.

**Votre rapporteur spécial approuve une revalorisation du montant de la PAH et les mesures de simplification.**

**Il observe toutefois que les annonces de revalorisation s'inscrivent dans le contexte d'une enveloppe budgétaire fortement réduite en 2002.**

**Il souhaite que le secrétariat d'Etat au logement et l'ANAH aillent plus loin dans l'harmonisation des plafonds de ressources, des plafonds de travaux, et des taux de subventions, afin que les propriétaires-occupants aient la vision la plus claire possible de leurs droits.**

#### ***B. DES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS INDISPENSABLES MAIS CRITIQUÉES***

##### **1. L'activité très importante de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat**

**L'activité de l' ANAH dans son ensemble a progressé modérément en 2000, mais son activité sur le parc récent a été beaucoup plus dynamique.**

**Activité de l'ANAH depuis 1996**

	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1999
<b>- PARC ANCIEN (construit avant 1948)</b>						
• Subventions engagées (MF)	2 311	2 030	1 988	2 114	2 110	-0,19%
• Montant de travaux subventionnables (MF)	8 045	7 602	7 561	7 947	8 005	+ 0,73%
• Nombre de dossiers agréés	41 210	40 200	40 900	42 485	45 417	+ 6,90%
• Nombre de logements subventionnés	88 400	83 400	85 160	87 000	94 374	+ 8,48%
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	55 400	51 800	52 270	53 800	56 992	+ 5,93%
<b>- PARC RECENT</b>						
• Subventions engagées (MF)	284	308	320	391	415	+ 6,14%
• Montant de travaux subventionnables (MF)	1 017	1 150	1 162	1 427	1 519	+ 6,45%
• Nombre de dossiers agréés	7 340	8 390	9 700	11 765	14 350	+ 21,97%
• Nombre de logements subventionnés	23 400	24 200	26 040	31 400	41 168	+ 31,11%
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	11 600	13 500	15 030	17 200	20 907	+ 21,55%
<b>- ENSEMBLE DU PARC</b>						
• Subventions engagées (MF)	2 595	2 338	2 308	2 505	2 525	+ 0,80%
• Montant de travaux subventionnables (MF)	9 062	8 752	8 723	9 374	9 524	+ 1,60%
• Nombre de dossiers agréés	48 550	48 590	50 600	54 250	59 767	+ 10,17%
• Nombre de logements subventionnés	111 800	107 600	111 200	118 400	135 542	+ 14,48%
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	67 000	65 300	67 300	71 000	77 899	+ 9,72%
<b>- dont OPAH :</b>						
• Subvention engagées (en MF)	865	745	732	815	810	-0,61%
• Nombre de logements subventionnés	27 500	26 800	28 300	29 300	32 900	+ 12,29%
<b>- dont PST</b>						
• Subventions engagées (en MF)	479	374	360	436	383	-12,16%
• Nombre de logements subventionnés	4 300	3 200	3 050	3 470	3 000	-13,54%

**L'activité de l'agence dans le parc construit après 1948, bien qu'en constante progression, reste modeste** (16,4 % du total des engagements en 2000), mais la demande de subvention dans ce parc croît régulièrement et cette tendance est appelée à continuer : des OPAH et des plans de sauvegarde se mettent en place dans le parc récent, notamment pour traiter les copropriétés dégradées où le processus de décision est plus lent.

**La part des engagements dans les secteurs programmés (OPAH et PST) est de 47 % contre 50 % l'année précédente.** En 2000, le nombre de logements subventionnés ainsi que le nombre de logements primés du secteur PST sont en baisse de 13 % par rapport à 1999. L'activité OPAH est en augmentation (11,9 % en 2000 contre 3,5% en 1999) sauf en ce qui concerne le nombre de logements conventionnés qui revient au niveau de 1998. La part des subventions engagées dans les logements construits après 1948 continue d'augmenter et représente 16,4 % en 2000 au lieu de 15,6 % en 1999.

En 2000, 18.580 logements, soit 11,7% de plus que l'an passé, ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyers.

**La croissance de l'activité est essentiellement due à la forte augmentation de la demande dans le parc ancien qui résulte de l'élargissement des règles d'intervention et des décisions des bailleurs de procéder à l'amélioration de leurs logements et de remettre sur le marché des logements vacants.**

**Les taux de subventions des programmes de l'ANAH**

Principaux types d'interventions	Taux maximum de subvention	
	Loyer libre	Loyer conventionné
Travaux réalisés en secteur diffus hors du cadre d'une opération programmée (OPAH, PST)	25 %	25 %
Travaux réalisés dans les OPAH Règles particulières fixées par une convention passée entre une collectivité locale, l'État et l'ANAH	25 %	25 % à 40 % selon les dispositions de la convention
Interventions dans les PST Convention entre une collectivité locale, l'État et l'ANAH.		40 % à 70 % selon les dispositions de la convention
Interventions spéciales à caractère social	70 % dans la limite d'un plafond de travaux de 40 000 F TTC	

*Source : DGUHC*

## **2. Les critiques de la Cour des comptes**

**Malgré le rôle essentiel joué par l'ANAH pour la réhabilitation du parc privé et la remise sur le marché de logements vacants, l'Agence a fait l'objet, comme l'ensemble de la politique de réhabilitation des logements privés, de critiques significatives de la Cour des comptes.**

**La Cour des Comptes publie en effet dans son rapport annuel 2000 les résultats de son enquête sur les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé** conduite auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement (DDE) et de vingt délégations locales pour l'ANAH, qui, selon ses termes, fait ressortir que :

**- le niveau insuffisant de connaissance du parc privé et des besoins exprimés** ne permet toujours pas de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique à moyen terme d'aide aux propriétaires privés ;

**- les modalités d'attribution de ces aides restent peu lisibles** et ne sont pas exemptes d'anomalies ;

**- outre l'évolution du parc et la multiplication des dispositifs d'aides, l'extension des allègements fiscaux** mis en œuvre depuis quelques années pour les propriétaires privés, tant bailleurs qu'occupants, notamment

l'abaissement du taux de TVA de 20,6 % à 5,5 % à compter du 15 septembre 1999 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, éclairent désormais d'un jour nouveau ces dispositifs de subventions dont l'excessive complexité rend la gestion malaisée.

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'observation selon laquelle «*le demandeur a parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements* » mais **il en tire la conclusion qu'il faut simplifier les aides, mieux cerner les besoins et non pas réduire les moyens pour la réhabilitation du parc privé, ce qui est aujourd'hui malheureusement l'orientation prise par le gouvernement.**

#### **Les observations de la Cour sur les aides au logement privé**

1 - **Des études notoirement insuffisantes** : tant à l'administration centrale du ministère du logement que dans les DDE, «*la connaissance du parc privé est diffuse, partielle, empirique et de qualité insuffisante. Cette situation contraste avec la connaissance qu'a le ministère de l'état du parc locatif social.* » En ce qui concerne l'habitat privé non locatif, hormis les enquêtes nationales sur le logement, la DGUHC n'a fait réaliser depuis 1994 que trois études sur les copropriétés en difficulté. Aucune étude ou enquête n'a été effectuée sur les demandeurs ou les bénéficiaires de la PAH. L'administration centrale n'a globalement qu'une connaissance très lacunaire du parc à améliorer. Jusqu'à une période très récente l'ANAH n'a pas eu non plus de politique claire en ce qui concerne les études à mener, sauf pour des sujets techniques tels que l'amiante ou le saturnisme. Au niveau local, la connaissance par quelques DDE du profil des bénéficiaires des aides résulte essentiellement d'une initiative spontanée de leur part.

2 - **Une appréciation incomplète des attentes en matière d'amélioration des logements.** La notion de « confort » telle qu'exploitée par l'INSEE résulte des normes prévues par la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat et définies par son décret d'application du 9 novembre 1968. Ces normes minimales de confort, qui datent de plus de trente ans, n'apparaissent donc plus comme des références appropriées pouvant fonder des actions d'amélioration des logements. Les problèmes actuels de l'habitat ancien sont, de fait, sous-estimés. Il en est notamment ainsi des copropriétés dégradées.

3 - **Une politique «dépourvue d'objectifs clairs** » : Les aides à l'habitat privé, notamment la PAH, ne sont que très marginalement évoquées dans la circulaire de l'État, sauf ponctuellement comme les actions contre l'amiante et le plomb mentionnées dans la circulaire pour 1999. La circulaire de l'ANAH comporte entre six et huit priorités qui ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés, même indicatifs, à court ou moyen terme. Au surplus, leur rang change presque chaque année.

4 - **Un système complexe** : une agence sans autonomie, l'instruction des dossiers souffre de plusieurs faiblesses (un système informatique de gestion ancien et peu sécurisé, une analyse souvent sommaire des pièces des dossiers et des travaux à réaliser ; un contrôle insuffisant du respect des contreparties à l'obtention des financements). Le demandeur a parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements. De nombreuses collectivités territoriales et organismes de protection sociale interviennent aujourd'hui en complément ou en alternative des actions de l'État.

**5 - Les subventions de l'ANAH semblent n'avoir qu'un effet limité sur le marché du logement** : leur impact sur les vacances ne paraît pas déterminant, hormis l'effet psychologique induit par la création de la prime à la vacance de 1995 à 1997. L'effet d'aubaine ne paraît pas négligeable pour la PAH comme pour les primes de l'ANAH. Le mécanisme fiscal est donc devenu l'instrument le plus massif et le plus simple d'aide aux propriétaires privés.

**6 -La question du maintien des aides de l'ANAH** est posée depuis la baisse du taux de TVA à 5,5 %, sauf à les réserver à des opérations très sociales comme les PST ou à des opérations d'amélioration cohérentes, globales et simultanées dans des périmètres précis, comme les OPAH.

### ***C. LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT PRIVÉ S'ACCOMPAGNE D'UNE RÉDUCTION DES MOYENS***

L'an dernier, votre rapporteur spécial estimait que la réforme des aides au logement privé était une réforme bienvenue, mais à surveiller. De fait, cette réforme s'est transformée en une méthode très inquiétante de réduction des aides au parc privé, avec pour appui le rapport de la Cour des comptes.

#### **1. La réforme de l'ANAH s'accompagne d'une forte réduction de moyens**

##### *a) La réforme de l'ANAH*

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a engagé une réforme du financement des travaux d'amélioration du parc privé qui s'est traduite par le regroupement à partir de 2001 auprès d'un seul organisme public, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), des outils et moyens financiers mis en oeuvre pour l'amélioration des logements privés, dont l'actuelle prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) destinée aux propriétaires occupants.

Le décret en Conseil d'Etat n° 2001-351 du 20 avril 2001 portant réforme de l'ANAH prévoit que l'attribution des subventions aux propriétaires occupants ne sera effective qu'à la date de publication de l'arrêté interministériel approuvant le règlement général de l'agence. La publication de cet arrêté interministériel doit intervenir avant le 1er janvier 2002. Les principaux axes de cette réforme sont :

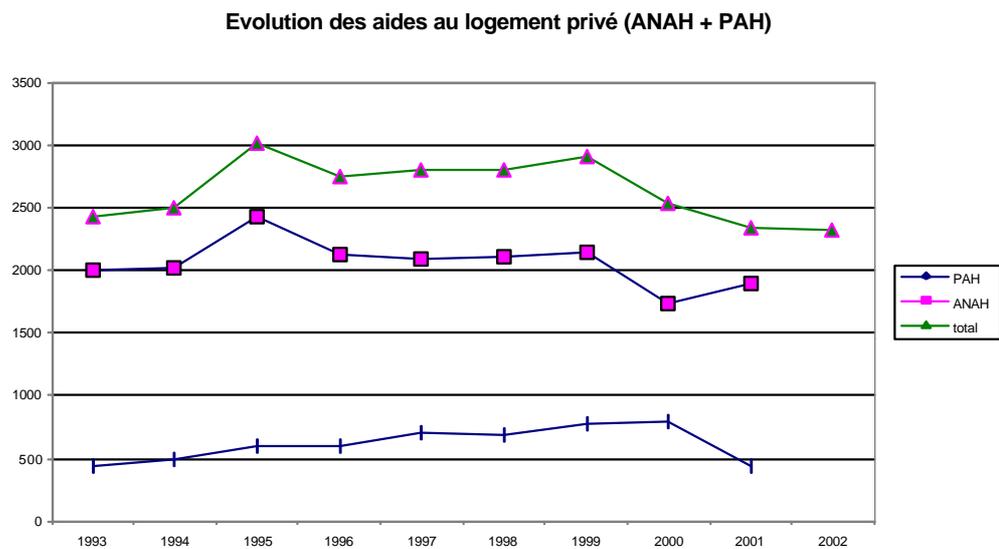
- **en termes d'organisation et de fonctionnement** : l'extension des compétences de l'agence a justifié une redéfinition du rôle des autorités de tutelle. Ainsi, si la définition des règles d'éligibilité aux dispositifs d'aides (conditions de ressources des demandeurs, champ des immeubles...) est de nature réglementaire, la détermination des règles financières d'attribution

(assiette, taux, modalité de versement....) devrait, elle, relever de décisions du conseil d'administration.

- en matière de **lutte contre l'insalubrité**, afin d'accroître l'efficacité des travaux d'office conduits par une commune qui se substituerait à un propriétaire défaillant pour la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité, la subvention de l'ANAH pourrait être accordée aux communes par un dispositif de subrogation.

### *b) Une forte réduction des moyens*

Dès la loi de finances 2001, les moyens dévolus à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), ont été fusionnées, mais avec une forte réduction des crédits de paiement ouverts : 2,7 milliards de francs contre 3 milliards de francs en 2000 (-9,4 %).



**Votre rapporteur avait estimé que pour la première année de réforme de l'ANAH, la réduction de ses moyens d'intervention était un signal très négatif :** la réduction des crédits pouvait laisser craindre une réduction des programmes de l'agence. Toutefois, il avait noté qu'en 2001 l'établissement public pourrait vraisemblablement puiser dans sa trésorerie pour compenser la chute des dotations budgétaires.

Cette solution ne pouvait avoir de caractère pérenne et de nouveaux moyens devraient donc être dégagés en 2002 pour ne pas pénaliser la rénovation du logement privé. En effet, à la fin de l'année 2000, le fonds de roulement (99,2 millions d'euros) avait un niveau satisfaisant puisqu'il correspondait à plus de trois mois de fonctionnement courant. En revanche, le montant des crédits de paiement versés à l'Agence en 2001 ramènera progressivement le fonds de roulement à environ un mois de fonctionnement courant.

## **2. Le risque de léser les bailleurs privés et de réduire certaines opérations essentielles pour les collectivités locales**

**Malheureusement, pour 2002, la réduction des moyens de l'ANAH s'est confirmée.**

Le secrétariat d'Etat au logement parle en effet d'un recentrage plus affirmé des aides sur les priorités gouvernementales : opérations en renouvellement urbain, copropriétés dégradées, habitat insalubre, saturnisme, accessibilité aux handicapés, aides à la décence du logement, tout en prenant mieux en compte la situation des logements occupés par leurs propriétaires, dont le plafond de ressources pour l'accès à une aide sera revalorisé.

L'ANAH vient de décider la réduction de 25 % à 20 % le taux de subvention de certains travaux, ce qui semble une évolution très défavorable. La prochaine revalorisation des plafonds de ressources de la PAH, qui était nécessaire, combinée à la réduction globale des crédits devrait conduire **à réduire les moyens en faveur des propriétaires-bailleurs de 340 à 260 millions d'euros** (2,2 à 1,7 milliard de francs), alors que ceux-ci payeront une contribution sur les revenus locatifs de 590 millions d'euros (3,9 milliards de francs) en 2002.

**La perte nette de subventions pour les propriétaires-bailleurs s'élèverait donc à 500 millions de francs en 2002.**

Votre rapporteur a donc craint fortement que toutes les activités de l'ANAH soient affectées, y compris les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui jouent pourtant un rôle essentiel dans la revalorisation de certains quartiers.

Finalement, suite au vote de suppression de crédits du FGAS en première lecture à l'Assemblée nationale, **le gouvernement a accepté d'abonder de 200 millions de francs en autorisations de programme mais seulement 60 millions de francs en crédits de paiement la subvention d'investissement à l'ANAH.** Cette revalorisation ne permet pas d'atteindre simplement le niveau de 2001 (il manque 300 millions de francs en crédits de

paiements) et encore moins le niveau de l'année 2000, car la dotation de l'année 2001 avait déjà été diminué en raison de la trésorerie de l'ANAH. Compte tenu de la revalorisation annoncée des barèmes de la PAH, l'enveloppe réduite au profit de l'ANAH conduira nécessairement à des arbitrages en défaveur des bailleurs..

#### ***D. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ DOIT ÊTRE RELANCÉE***

##### **1. La loi de lutte contre les exclusions n'est toujours pas mise en oeuvre**

**Votre rapporteur estime que la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité en général est un objectif essentiel de la politique du logement, et note que des moyens importants y sont consacrés en bi de finances initiale depuis deux ans.**

**Cependant, il regrette vivement que ces moyens soient dispersés et très peu consommés faute de procédures réellement efficaces.**

Dans le projet de loi de finances pour 2002, au moins trois lignes budgétaires sont consacrées à la résorption de l'insalubrité :

- l'article 34-40/10 « *lutte contre le saturnisme et l'insalubrité* » pour 9,15 millions d'euros ;

- l'article 55-21/40 « *résorption de l'insalubrité, travaux d'office* » pour 3,8 millions d'euros ;

- l'article 65-48/22 « *résorption de l'habitat insalubre* » pour 8,9 millions d'euros.

Au total, 21,85 millions d'euros (143 millions de francs) sont donc mobilisés sur ces lignes budgétaires.

Par ailleurs, à partir du 1er janvier 2002, l'ANAH devrait devenir selon le gouvernement « *l'outil fondamental de l'amélioration du parc privé et de la lutte contre le logement indécent ou insalubre* ». Ses priorités d'intervention dans ce domaine se traduiraient notamment par des taux de subvention plus élevés dans les copropriétés dégradées, les logements en sortie d'insalubrité, les opérations concernées par le saturnisme.

**Malgré ces annonces, force est de constater que jusqu'à présent, les crédits ouverts ont été des crédits de pur affichage, cachant une flagrante inefficacité des moyens de la lutte contre l'insalubrité.**

Ainsi, le chapitre 37-40 (lutte contre le saturnisme), qui bénéficiait de 60 millions de francs de dotation en LFI 2001, a fait l'objet d'une annulation de 50 millions de francs par l'arrêté du 21 mai 2001. Le chapitre ayant déjà fait l'objet d'un report de 100 millions de francs de 2000 sur 2001, les crédits du chapitre s'élèvent tout de même à 110 millions de francs après cette annulation. Ce montant paraît encore disproportionné par rapport aux consommations puisque le chapitre n'a enregistré qu'une consommation de 2 à 3 millions de francs en 2000.

## **2. Il faut revoir entièrement la politique de lutte contre l'insalubrité**

**Votre rapporteur estime que la faible consommation des crédits s'explique par plusieurs facteurs : la multiplicité des intervenants, la complexité des procédures et l'absence de coordination d'ensemble.**

Outre la dispersion des intervenants au sein même du ministère (administration centrale pour la RHI, services déconcentrés pour les études et diagnostics, ANAH), les difficultés à lutter contre le logement insalubre s'expliquent par les partages de compétences entre le secrétariat au logement et le ministère de l'emploi et de la solidarité qui freinent les décisions. Les procédures administratives, notamment en matière de passation des marchés publics, sont également très lourdes.

**Votre rapporteur estime donc qu'au delà des crédits affichés en loi de finances, il y a nécessité de clarifier les compétences, alléger les procédures et surtout définir un acteur unique de la politique de lutte contre l'insalubrité pour que celle-ci soit enfin efficace.**

## **III. IL FAUT SIMPLIFIER ET AMÉLIORER LA FISCALITÉ EN FAVEUR DES BAILLEURS PRIVÉS**

### ***A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FISCALITÉ DES BAILLEURS PRIVÉS***

#### **1. Une fiscalité lourde**

La fiscalité applicable aux bailleurs privés est particulièrement lourde en France, même si elle a été allégée par la réduction du taux de TVA dans les logements privés.

**Le tableau ci-dessous fourni par le secrétariat d'Etat au logement rend compte de la situation en France par rapport aux autres pays européens, de manière relativement flatteuse, car il est loin d'être complet : à titre d'exemple, il ne prend pas en compte la contribution annuelle sur les revenus locatifs, dont le coût s'élèvera pour les bailleurs à 3,9 milliards de francs en 2002.**

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>	<b>Pays-Bas</b>	<b>Italie</b>
<i>TVA pour l'acquisition de logements neufs</i>	19,6 %	Exonération	7 %	19 %	4 % (20 % pour les logements de luxe)
<i>TVA pour la rénovation</i>	5,5% (logements achevés depuis plus de 2 ans)	16%	7% (travaux de maçonnerie)	6% (travaux de peinture et de plâtrage pour les logements de plus de 15 ans)	10%
<i>droits d'enregistrement</i>	4,80 %	3,5 %	6 %	6 %	3 % (7% pour les logements de luxe)
<i>imposition des revenus fonciers :</i>					
<i>Charges déductibles hors intérêts</i>	Montant réel et, pour les frais divers, déduction forfaitaire au taux de 14%	Montant réel ou, sur option, forfait d'une quarantaine de DM au m <sup>2</sup>	Montant réel. Les dépenses d'agrandissement et de rénovation ne sont pas déductibles	Montant réel ou déduction forfaitaire égale à 15 % du montant du loyer	Non, le revenu foncier imposable correspond en général au revenu cadastral
<i>Intérêts d'emprunt</i>	Déductibles mais ne peuvent engendrer un déficit imputable	Déductibles sans limite	Déductibles dans la limite du revenu brut	Déductibles sans limite	Non
<i>Amortissement du prix d'acquisition ou de construction</i>	Amortissement de 8 % pendant 5 ans, puis 2,5 pendant 4 ans, pour les logements neufs loués dans le secteur intermédiaire (« amortissement Besson »).	Amortissement linéaire et régimes d'amortissements spéciaux (logements neufs, logements neufs sociaux, réhabilitations).	Amortissement de 1,5 % par an de la valeur cadastrale du bien – hors terrain- pendant 66 ans	Non	Non
<i>Traitement des déficits fonciers</i>	Imputable sur le revenu global dans la limite de 70 000 F	Imputable sur le revenu global sans limite	Imputable sur le revenu global sans limite	Imputable sur le revenu global sans limite	Non

## **2. Des dispositifs fiscaux complexes**

**Le régime fiscal en faveur des propriétaires-bailleurs est un régime de plus en plus complexe : le remplacement du dispositif dit « Périssol » s'est fait par un dispositif en faveur du logement neuf et désormais deux dispositifs en faveur du logement ancien, à chaque fois avec des conditions de loyers différentes.**

L'article 96 de la loi de finances pour 1999 a en effet créé un nouveau dispositif fiscal en faveur du logement locatif privé (dispositif dit « Besson »), en remplacement du régime d'amortissement autonome pour les biens locatifs neufs prévu par l'article 29 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (dispositif dit « Périssol»), qui s'est achevé au 31 août 1999 pour les immeubles ayant obtenu un permis de construire avant le 31 décembre 1998.

Dans le neuf, le propriétaire doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée au moins égale à 9 ans soit à une personne physique, soit à une personne morale. L'avantage fiscal dans le neuf consiste en un régime d'amortissement : le bailleur déduit de ses revenus fonciers 8% du prix du logement les 5 premières années et 2,5 % de ce prix les 4 suivantes. A l'issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir son bien à raison de 2,5 % par an pendant 6 ans si les conditions demeurent respectées. L'option pour l'amortissement du logement entraîne la possibilité d'amortir les gros travaux et la baisse de 14 % à 6 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, pendant la durée d'amortissement.

Dans l'ancien, le bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée au moins égale à 6 ans. L'avantage fiscal consiste en un relèvement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 14 % à 25 % pendant 6 ans, puis par période renouvelable de 3 ans si les conditions demeurent respectées.

**L'objectif de ce nouveau dispositif fiscal est de créer un véritable parc locatif intermédiaire, qui de fait accueillerait des ménages sous une double condition de ressources et de loyers.**

Les locataires sont en effet soumis à **des plafonds de ressources** stricts, identiques pour la location dans le neuf ou dans l'ancien.

Les ressources des locataires pour les baux conclus en 2001 ne doivent pas dépasser les plafonds suivants :

<b>Composition du foyer locataire :</b>	<b>Ile de France</b>	<b>Province</b>
Personne seule (PS)	120 150 F	100 310 F
Couple marié (CM)	197 460 F	153 590 F
PS ou CM +1	237 170 F	183 880 F
PS ou CM + 2	283 130 F	222 540 F
PS ou CM + 3	335 380 F	261 200 F
PS ou CM + 4	377 160 F	294 630 F
Majorations par personne à charge	+ 42 840 F	+ 33 440 F

*Source : DGUHC*

**De même, les loyers sont encadrés** L'engagement du contribuable prévoit que les loyers et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par le décret n° 99-244 du 29 mars 1999. Ces plafonds sont revalorisés chaque année. Pour les locations dans le neuf conclues en 2001, les loyers plafonds s'élèvent à 77 F en zone 1 bis (Paris et communes limitrophes), 67 F en zone 1 (reste de l'agglomération parisienne), 52 F en zone 2 (reste de l'Ile de France et agglomérations de plus de

100 000 habitants), et 47 F en zone 3 (reste du territoire). Pour les logements anciens, les plafonds de loyer sont fixés pour 2001 à 67 F en zone 1 bis, 57 F en zone 1, 37 F en zone 2 et 32 F en zone 3. Le logement doit répondre en outre à certaines normes d'habitabilité, annexées au décret du 29 mars 1999.

L'avantage fiscal est donc conditionné à cette vocation « sociale » et doit, par conséquent, être suffisamment incitatif pour compenser en partie les restrictions apportées par le respect d'un plafond de loyer.

**L'article 5 du projet de loi de finances pour 2002 a créé une sorte de « troisième étage » au dispositif en faveur de la location à des personnes défavorisées.**

Cet article institue un dispositif qui se substitue à l'article 15 *bis* du code général des impôts (exonération des locations consenties à des bénéficiaires du RMI, des étudiants boursiers ou des associations agréées sous condition de loyers très bas) et qui s'inspire du dispositif Besson, avec une accentuation des contreparties sociales et corrélativement de l'avantage fiscal : en s'engageant à louer, par période de trois ans des logements à des loyers ne dépassant pas 70 % du plafond de loyers actuels du « Besson » dans l'ancien à des locataires dont les ressources sont au plus égales à 50 % du plafond de ressources de ce même dispositif, les bailleurs privés bénéficieraient d'une déduction forfaitaire majorée de 60 %.

**Ces locataires doivent répondre à des conditions de ressources et les loyers doivent être inférieurs à un certain montant** conformément à des plafonds fixés par décret. Ces plafonds de loyer et de revenus devraient être fixés respectivement à 70 % et à 50 % des plafonds retenus pour l'application du « dispositif Besson » dans l'ancien, soit les montants suivants :

**Les plafonds de loyer au mètre carré dans le nouveau dispositif**

	<b>En euros</b>	<b>Arrondi en euros au dixième supérieur</b>	<b>Plafonds retenus en euros</b>	<b>Plafonds retenus en francs</b>
Zone I <i>bis</i> .....	7,42	7,5	7,5	49,2
Zone I.....	6,3	6,3	6,3	41,3
Zone II .....	4,13	4,2	4,2	27,6
Zone III.....	3,57	3,6	3,7	24,3

**Les plafonds de ressources annuels dans le nouveau dispositif (en euros)**

	<b>Ile-de-France</b>	<b>Province</b>
Personne seule.....	9.529	7.956
Couple marié.....	15.661	12.181
Personne seule ou couple marié ayant une personne à charge	18.810	14.584
Personne seule ou couple marié ayant deux personnes à charge.....	22.455	17.650
Personne seule ou couple marié ayant trois enfants à charge	26.599	20.716
Personne seule ou couple marié ayant quatre enfants à charge.....	29.912	23.367
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième.....	3.398	2.653

**Au total, le dispositif est devenu relativement complexe, pour une réussite encore incertaine.**

***B. L'INCITATION FISCALE EN FAVEUR DE LA LOCATION PRIVÉE  
« INTERMÉDIAIRE » DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE AMÉLIORÉE***

**1. Les dispositifs fiscaux actuels ne sont pas suffisamment incitatifs**

Le dispositif d'amortissement dit « Perissol » a soutenu le secteur de la construction pendant plusieurs années, de 1996 à 1999.

En 1996, environ 30.000 logements ont été acquis sous le bénéfice de ce régime fiscal, puis de 45.000 à 50.000 logements en 1998. En 1999, dernière année d'application de l'amortissement « Perissol », le secteur de la construction a progressé de 13 %, et les mises en chantier ont atteint 317.600 unités.

**Le nouveau régime « Besson » a été adopté dans la loi de finances pour 1999. Toutefois, la transition avec l'ancien régime fiscal a été relativement longue.**

**La mise en œuvre concrète du dispositif montre que celui-ci fonctionne plutôt correctement pour le logement neuf, même s'il doit encore monter en puissance, mais il n'apparaît pas performant pour le logement ancien.**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie évalue le coût du statut du bailleur privé dans le neuf à 8,4 millions d'euros en 2000, 85,4 millions d'euros en 2001 et 224 millions d'euros en 2002. En 2001, la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC) estime que les ventes dans le neuf devraient atteindre 75.000 unités, dont 21.000 en 2001 bénéficiant du statut du bailleur privé, soit 28 % des ventes. Le dispositif est moins développé en Ile de France (22 %) que sur le reste du territoire (30 %). A titre de comparaison, le nombre d'opérations relevant du dispositif dit « Périssol » en 1998 était compris selon les données entre 45.000 et 50.000 unités et son coût est encore estimé à 500 millions d'euros en 2000, 554 millions d'euros en 2001 et 477 millions d'euros en 2002.

**Il est toutefois encore trop tôt pour mesurer pleinement l'effet du nouveau dispositif dit « Besson » dans le neuf, qui doit faire ses preuves sur la durée. En revanche, il apparaît d'ores et déjà que le dispositif pour le logement ancien est insuffisant, même si le ministère du logement ne dispose pas de chiffres précis sur sa mise en œuvre.**

**Si le dispositif en faveur du logement neuf commence à démarrer, le régime « Besson » dans l'ancien, ne fait actuellement preuve d'aucune efficacité,** au point que ni le secrétariat d'Etat au logement ni le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peuvent donner de chiffres sur sa mise en œuvre. Les fiches statistiques concernant ce régime fiscal ne parviendraient pas aux services fiscaux...

D'après une étude menée par un cabinet d'expertise à la demande du secrétariat au logement, **seuls 15.000 propriétaires auraient choisi le « Besson » dans l'ancien, soit moitié moins que le nombre qui était attendu, et qui était déjà fort modeste (30.000).**

Le tome 1 du fascicule « voies et moyens » du budget 2002 inscrit une nouvelle dépense fiscale de 5 millions d'euros (33 millions de francs) pour l'application du régime « Besson » dans l'ancien en 2002 contre 139 millions d'euros (912 millions de francs) pour les logements neufs. Le tome II évalue, de manière globale, à 38 millions d'euros (250 millions de francs) le coût total de la mesure pour l'ancien en 2002, contre 701 millions d'euros (4,6 milliards de francs) pour l'ensemble des dispositions en faveur du logement neuf. Compte tenu de l'absence de statistiques dans l'ancien, il est difficile d'apprécier le réalisme de ces évaluations, mais **force est de constater que les résultats du « statut du bailleur privé » dans l'ancien sont extrêmement modestes, pour ne pas dire très décevants.**

On peut d'ailleurs citer le rapport général de l'Assemblée nationale selon lequel *« les professionnels du bâtiment estiment pourtant qu'un tiers du parc des logements anciens serait éligible au "dispositif Besson". Plusieurs raisons pourraient expliquer le faible attrait de celui-ci jusqu'à présent : la durée exigée quant à l'engagement de location minimale et le taux de l'abattement sur les revenus fonciers pourraient se révéler insuffisamment attractifs ; l'insuffisante adéquation des plafonds de loyers retenus pour Paris avec les conditions du marché locatif ; l'inéligibilité des baux en cours et, enfin, le caractère plus attractif du dispositif alternatif appliqué aux "micro-entreprises", tel que défini à l'article 50-0 du code général des impôts, qui permet de bénéficier d'un abattement substantiel sur les revenus perçus, tout en étant moins contraignant dans les procédures à respecter. Il permet en outre, en optant pour le régime réel, de sortir du dispositif librement »* .

A cet égard, on peut s'interroger sur l'opportunité de **créer un deuxième volet du dispositif « Besson » pour les locations à des personnes défavorisées, alors que le premier volet, en faveur du logement intermédiaire, ne fonctionne absolument pas, au risque d'ailleurs de compliquer inutilement le dispositif.**

## **2. Les propositions de la commission des finances**

Compte-tenu de ces considérations, la commission des finances soucieuse d'améliorer le dispositif « Besson » pour le logement locatif, propose deux amendements au projet de loi de finances :

- un amendement visant, après l'ouverture créée par l'article 75 de la loi de finances pour 2001, à ouvrir le régime « Besson » dans le neuf comme dans l'ancien aux **locations aux ascendants et descendants** (sous la condition d'un non cumul des avantages fiscaux, en excluant la possibilité de déduire fiscalement une pension alimentaire).

On pourra observer que cette proposition, formulée à de très nombreuses reprises par votre commission depuis la création du dispositif « Besson » et votée par le Sénat, est **conforme aux souhaits de Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au logement**, qui a déclaré devant la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale (mercredi 24 octobre 2001) : *« contrairement au ministère des finances, je suis favorable à ouvrir le bénéfice de la loi Besson en cas de location aux ascendants et aux descendants. Je ne désespère pas du pouvoir de persuasion du Parlement à cet égard... »*.

- un amendement visant à relever le taux de la déduction forfaitaire dans le « Besson » ancien de **25 % à 40 %**.

Le coût d'une telle disposition a été estimé par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à 80 millions de francs pour l'année 2002 et à 350 millions de francs en « régime de croisière ». Cela donnerait un « coup de pouce » utile pour atteindre le nombre de 30.000 locations intermédiaires privées.

## CONCLUSION

En conclusion, **votre rapporteur spécial souligne que le budget de l'urbanisme et du logement pour 2002 est un budget de continuité, comme celui de l'an dernier, qui profite encore d'une conjoncture économique favorable.**

**Il regrette pourtant qu'il trahisse les signes d'un affaiblissement toujours plus grand des aides à la pierre**, particulièrement pour le prêt à taux zéro et ce qui est plus nouveau, pour la réhabilitation du secteur locatif privé. A ce titre, il remarque que l'abondement *in extremis* des crédits de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) à l'Assemblée nationale, pour 60 millions de francs en crédits de paiement et 200 millions de francs en autorisations de programme, ne permet pas une remise à niveau des dotations.

Il déplore que **le gouvernement ait choisi, pour relancer le logement social, d'employer des méthodes de sanctions à l'égard des collectivités locales**, alors que la définition de la politique du logement, excessivement centralisée, nécessite plutôt une adaptation aux réalités du terrain et un dialogue avec les élus locaux.

Il souligne **enfin que le budget ne prépare pas l'avenir** notamment par une aide accrue à la construction privée et au statut du bailleur privé et se focalise une fois encore sur les moyens de relancer le seul logement social. Aucune mesure n'est prise en particulier pour anticiper un retournement de conjoncture et la nécessité, sans doute dès 2003, de trouver des moyens financiers pour les aides personnelles au logement.

## **MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DE CRÉDITS NON RECONDUCTIBLES**

- 24.400 euros sur le titre IV, chapitre 44-30, article 20 « actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme » ;

- 46.000 euros en autorisations de programme et crédits de paiement (AP et CP) sur le titre VI, chapitre 65-48, article 10 « construction et amélioration de l'habitat locatif social ».

### **II. AUTRES MODIFICATIONS DE CRÉDITS**

**Par voie d'amendement adopté à l'Assemblée nationale, le gouvernement a procédé à :**

- un abondement de 9,15 millions d'euros en crédits de paiement et 30,49 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 65-48, article 90 (Agence nationale d'amélioration de l'habitat – subventions d'investissement) ;

- une annulation de 9,15 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations de programme sur le chapitre 65-50, article 90 (contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale).

Suite au vote par l'Assemblée nationale en première délibération d'un amendement de réduction de crédits sur la dotation de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), le gouvernement a donc accepté, par un amendement en seconde délibération, de revaloriser les dotations d'investissement de l'ANAH. Il a cependant « gagé » en crédits de paiement, cette revalorisation par une annulation de 9,15 millions d'euros des crédits au FGAS.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 2001, sous la présidence de **M. Alain, Lambert, président**, puis de **M. Aymeri de Montesquiou, vice-président**, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de l'équipement, des transports et du logement consacrés à l'urbanisme et au logement dans le projet de loi de finances pour 2002.

A l'issue de la présentation, un large débat s'est ouvert.

**Mme Françoise Henneron, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, a fait observer qu'il était regrettable que les familles modestes perdent le droit à des allocations logement lorsque l'un de leurs enfants devenait étudiant.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur les créations nettes d'emploi au ministère de l'équipement, des transports et du logement, et notamment sur les emplois en faveur des inspecteurs du permis de conduire. Par ailleurs, il a demandé si les crédits destinés à la construction sociale étaient consommés. **M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**, a répondu qu'il conviendrait d'interroger le ministre sur les objectifs des créations d'emploi au ministère de l'équipement, des transports et du logement, tout en soulignant que sur le terrain il constatait que les directions départementales de l'équipement n'avaient pas toujours les moyens d'accomplir leur mission de manière satisfaisante. Il a confirmé que les crédits destinés à la construction de logements sociaux n'étaient pas consommés correctement depuis quatre ans en raison du décalage entre les chiffres de construction annoncés et les réalisations.

**M. Yvon Collin** a souligné que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) avaient des effets très bénéfiques sur le parc immobilier locatif et constituaient un élément fort d'engagement des collectivités locales. **M. Jacques Pelletier** a alors précisé que 32.800 logements avaient été rénovés dans le cadre des OPAH en 2000 et qu'il redoutait que la diminution des crédits de subvention de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) freine ces opérations.

En réponse à **M. François Trucy**, le rapporteur spécial a expliqué que les collecteurs du 1 % logement avaient récemment signé une convention avec l'Etat prévoyant notamment leur contribution pour 3 milliards de francs par an à des opérations de démolition-reconstruction. Il a estimé que si ces opérations devaient être mieux financées, les modalités de versement à l'Etat pour 2002

ne garantissaient en rien l'affectation de ces sommes aux opérations de renouvellement urbain et laissaient craindre une simple opération de « bouclage » budgétaire. La convention signée le 11 octobre dernier va en effet à l'encontre des termes de la convention du 3 août 1998 qui réduisait à 1,8 milliard de francs le prélèvement en 2002 et supprimait tout prélèvement sur le 1 % logement en 2003.

En réponse à **M. Marc Massion**, qui évoquait les nombreuses demandes de logements sociaux non satisfaites et l'apport positif de la loi solidarité renouvellement urbains, M. Jacques Pelletier a indiqué qu'il n'était pas opposé à un rééquilibrage du parc locatif social, mais que l'expérience avait montré que la politique de relance de la construction sociale n'était pas adaptée à la demande des ménages et aux contraintes de financement des organismes HLM.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou**, le rapporteur spécial a confirmé que la stagnation du nombre de prêts à taux zéro résultait de l'absence de revalorisation des barèmes de ressources et non d'une désaffectation pour ce dispositif. S'agissant du risque d'aggraver le déséquilibre de la construction sociale en démolissant des logements HLM, M. Jacques Pelletier a expliqué que le gouvernement s'engageait dans des programmes de démolition-construction, par ailleurs très coûteux, qui devaient maintenir à niveau le nombre de logements.

**M. Adrien Gouteyron** a dit craindre que l'aide expérimentale associée au prêt à taux zéro soit le préambule à une remise en cause complète du dispositif. Il a ajouté que la tendance à diminuer les crédits de l'ANAH était particulièrement inquiétante, notamment pour les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, pour lesquelles de nombreuses communautés de communes se sont investies. M. Jacques Pelletier a souscrit à ces observations.

**A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'attendre l'audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, avant de se prononcer sur les crédits de l'équipement, le président rappelant qu'il serait procédé à un seul vote sur l'ensemble des crédits du ministère.**

**Le mercredi 14 novembre 2001, la commission a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de l'équipement, des transports et du logement pour 2002, le rapporteur spécial regrettant une nouvelle fois qu'il soit procédé à un seul vote sur l'ensemble des crédits, en raison de la nomenclature budgétaire.**

**La commission a confirmé son vote le jeudi 22 novembre après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.**

Réunie le **mercredi 17 octobre 2001**, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, puis de **M. Aymeri de Montesquiou, vice-président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (**II. Urbanisme et logement**), sur le **rapport de M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**.

Le **mercredi 14 novembre 2001**, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat **le rejet des crédits de l'Équipement, des transports et du logement pour 2002**.

**La commission a confirmé son vote le jeudi 22 novembre, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.**