

N° 68

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

## 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 2003, 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° 15

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :**

**II. – URBANISME ET LOGEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Paul GIROD*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. 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 ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. 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, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37**

**Sénat : 67 (2002-2003)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 7  |
| <b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....  | 9  |
| <b>I. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003</b> .....   | 9  |
| <b>A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » POUR 2003</b> .....   | 9  |
| 1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....  | 9  |
| 2. <i>Les dépenses en capital</i> .....  | 11 |
| <b>B. LES AGRÉGATS</b> .....   | 13 |
| 1. <i>Solidarité dans le logement</i> .....  | 13 |
| 2. <i>Développement de l'habitat et renouvellement urbain</i> .....  | 14 |
| <b>C. UN EFFORT GLOBAL TRÈS IMPORTANT</b> .....  | 15 |
| 1. <i>D'importantes aides fiscales et ressources extra-budgétaires</i> .....   | 15 |
| 2. <i>Un effort global pourtant difficile à chiffrer</i> .....   | 17 |
| <b>II. L'EXÉCUTION DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2001 ET 2002</b> .....   | 20 |
| <b>A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001</b> .....  | 20 |
| 1. <i>Des annulations au-delà du contrat de gestion</i> .....  | 20 |
| 2. <i>La consommation des crédits en 2001</i> .....  | 22 |
| <b>B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002</b> .....  | 23 |
| 1. <i>Les modifications de crédits en cours d'année</i> .....  | 23 |
| 2. <i>Les modifications de crédits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002</i> .....                         | 24 |
| <b>CHAPITRE II : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, MAÎTRISER LA DÉPENSE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PLUS DIFFICILE</b> ..... | 26 |
| <b>I. LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE A PERMIS A L'ÉTAT DE RÉALISER DES ÉCONOMIES SUBSTANTIELLES</b> .....                            | 26 |
| <b>A. UNE STABILISATION DES AIDES VERSÉES AUX MÉNAGES, DES CONTRIBUTIONS DES EMPLOYEURS EN HAUSSE</b> .....                    | 26 |
| 1. <i>Une stabilisation du nombre de bénéficiaires</i> .....   | 26 |
| 2. <i>Des dotations budgétaires maîtrisées</i> .....   | 27 |
| 3. <i>Une réforme des aides personnelles financée par la croissance</i> .....  | 28 |
| <b>B. LES AIDES PERSONNELLES AUJOURD'HUI</b> .....   | 29 |
| 1. <i>Une stabilisation avec un fort pourcentage d'aide à la location</i> .....  | 29 |
| 2. <i>Des aides au logement ayant acquis le statut de minimum social</i> .....   | 30 |
| 3. <i>Un écart important avec les aides à la pierre</i> .....  | 31 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>II. SE DONNER LES MOYENS DE MIEUX MAÎTRISER LA CROISSANCE DES AIDES PERSONNELLES A L'AVENIR.....</b>                          | <b>32</b> |
| <b>A. LE CHANTIER DE LA SIMPLIFICATION DES AIDES DOIT ÊTRE PLEINEMENT EXPLORÉ.....</b>   | <b>32</b> |
| 1. <i>Envisager une unification complète des aides personnelles</i> .....  | 32        |
| 2. <i>Simplifier les mécanismes de financement</i> .....   | 33        |
| 3. <i>Réaliser des économies sur la gestion des aides</i> .....  | 35        |
| <b>B. EXAMINER SÉRIEUSEMENT LES PROPOSITIONS D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES .....</b>   | <b>36</b> |
| 1. <i>Des propositions d'économies sur les aides personnelles n'avaient pas été retenues par le précédent gouvernement</i> ..... | 36        |
| 2. <i>Des premières mesures d'économies sont prises en 2003</i> .....  | 37        |
| 3. <i>D'autres économies pourraient être envisagées notamment sur l'épargne-logement</i> .....                                   | 39        |
| <br>   |           |
| <b>CHAPITRE III : LE LOGEMENT SOCIAL OU COMMENT PROMOUVOIR LE RENOUVELLEMENT URBAIN .....</b>                                    | <b>42</b> |
| <b>I. UNE CERTAINE REPRISE DE LA CONSTRUCTION SOCIALE EN 2001.....</b>   | <b>42</b> |
| <b>A. 1997-2000 : L'ÉCHEC DES PRODUITS CIBLÉS.....</b>   | <b>42</b> |
| 1. <i>1997-1999 : le choix de produits « ciblés »</i> .....  | 42        |
| 2. <i>Le résultat : une stagnation de la construction sociale</i> .....  | 43        |
| <b>B. 2001-2002 : UN PLAN DE RELANCE AVEC CERTAINS RÉSULTATS .....</b>   | <b>44</b> |
| 1. <i>La création du prêt locatif à usage social (PLUS)</i> .....  | 44        |
| 2. <i>Un nouveau « plan de relance » du logement social qui précède une hausse des mises en chantier</i> .....                   | 45        |
| <br>   |           |
| <b>II. S'ENGAGER PLUS CLAIREMENT DANS UNE POLITIQUE DE RÉHABILITATION DU PARC .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>A. LE PATRIMOINE HLM A BESOIN DE RÉNOVATION ET PARFOIS DE RÉHABILITATIONS LOURDES .....</b>                                   | <b>46</b> |
| 1. <i>La construction neuve chute dans tous les pays européens</i> .....   | 46        |
| 2. <i>Réhabiliter un parc ancien</i> .....   | 47        |
| <b>B. QUELLE POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN ? .....</b>  | <b>48</b> |
| 1. <i>Une montée en charge relativement lente des démolitions-reconstructions</i> .....  | 48        |
| 2. <i>Une approche plus globale dans le cadre d'une véritable politique de la ville serait-elle la solution ?</i> .....          | 50        |
| 3. <i>Le rôle de la nouvelle « association foncière »</i> .....  | 51        |
| <br>   |           |
| <b>III. ENGAGER UN MOUVEMENT CLAIR DE DÉCENTRALISATION ET D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT .....</b>                     | <b>52</b> |
| <b>A. UNE LOI « SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS » TROP RIGIDE .....</b>   | <b>52</b> |
| 1. <i>Les dispositions de la loi SRU</i> .....   | 52        |
| 2. <i>Un dispositif en cours de révision</i> .....   | 52        |
| <b>B. RÉFORMER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL VERS PLUS DE DÉCENTRALISATION .....</b>   | <b>54</b> |
| 1. <i>La politique du logement social ne peut être décidée « d'en haut »</i> .....   | 54        |
| 2. <i>Le rôle des collectivités locales dans la politique du logement est négligé</i> .....                                      | 56        |

|  |    |
|--|----|
| C. RÉFORMER PLUS PROFONDÉMENT LA GESTION DU LOGEMENT SOCIAL .....                        | 58 |
| 1. Mieux répondre aux demandes des citoyens.....   | 58 |
| 2. Mieux organiser et contrôler le secteur des organismes HLM .....                      | 59 |
| <b>CHAPITRE IV : DES AIDES A LA PIERRE POUR LE LOGEMENT PRIVÉ</b>                        |    |
| <b>AFFAIBLIES</b> .....  | 63 |
| <b>I. DES AIDES POUR L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ NON REVALORISÉES</b> .....               | 63 |
| A. LE PRÊT À TAUX ZÉRO : MALGRÉ D'EXCELLENTS RÉSULTATS, UNE RÉDUCTION DES MOYENS .....   | 63 |
| 1. Un dispositif d'une grande utilité .....  | 63 |
| 2. Un dispositif pourtant réduit ces dernières années .....                              | 65 |
| 3. Un prêt complété par d'autres prêts aidés .....                                       | 66 |
| 4. Une aide particulièrement nécessaire .....  | 67 |
| B. RÉFORMER LE PRÊT À TAUX ZÉRO ? .....  | 68 |
| 1. Des mesures de restriction réglementaires.....  | 68 |
| 2. Une « expérimentation » vite achevée.....   | 69 |
| 3. Des pistes de réformes à explorer.....  | 70 |
| C. LA SÉCURISATION DES PRÊTS À L'ACCESSION SOCIALE .....                                 | 71 |
| 1. Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS).....                                | 71 |
| 2. La question des éventuels excédents du FGAS toujours en suspens .....                 | 72 |
| <b>II. LES AIDES A LA RÉNOVATION DU LOGEMENT PRIVÉ SOUS FORTE</b>                        |    |
| <b>CONTRAINTÉ BUDGÉTAIRE</b> .....   | 74 |
| A. LES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS DOIVENT ÊTRE SIMPLIFIÉES                        |    |
| ET REVALORISÉES.....   | 74 |
| 1. Malgré une hausse des bénéficiaires, la PAH n'a pas été revalorisée depuis 1993 ..... | 74 |
| 2. Un dispositif excessivement complexe qui nécessite une réforme .....                  | 76 |
| B. DES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS IMPORTANTES MAIS                                |    |
| CRITIQUÉES.....  | 77 |
| 1. L'activité de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat en baisse.....           | 77 |
| 2. Les critiques de la Cour des comptes .....  | 79 |
| C. DES MENACES SUR LES MOYENS DE RÉHABILITATION DU PARC LOCATIF.....                     | 81 |
| 1. La tentation de réduire les moyens de l'ANAH après la baisse du taux de TVA .....     | 81 |
| 2. Une tentation a priori confirmée pour 2003.....                                       | 83 |
| 3. Des aides pourtant essentielles pour résorber la vacance et rénover le parc locatif   |    |
| ancien.....  | 84 |
| 4. La nécessité de préserver certaines opérations essentielles pour les collectivités    |    |
| locales.....   | 85 |
| D. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ : VERS UNE                                 |    |
| RÉORIENTATION ? .....  | 86 |
| 1. De grandes difficultés à mettre en oeuvre la loi de lutte contre les exclusions ..... | 86 |
| 2. Le résultat : des moyens peu consommés, malgré une faible amélioration .....          | 87 |
| 3. Un début de réorientation à poursuivre.....   | 89 |
| <b>III. LA FISCALITÉ DES BAILLEURS PRIVÉS</b> .....                                      | 91 |
| A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FISCALITÉ DES BAILLEURS PRIVÉS .....                       | 91 |
| 1. Une fiscalité lourde.....   | 91 |
| 2. Des comparaisons européennes complexes.....   | 92 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>B. LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT AGIR POUR INCITER A LA CRÉATION<br/>D'UN PARC LOCATIF INTERMÉDIAIRE.....</b>                                   | <b>93</b>  |
| 1. <i>Un premier renforcement du dispositif en faveur du logement locatif neuf, qui répond<br/>        aux souhaits de votre commission .....</i> | <i>93</i>  |
| 2. <i>Les propositions de votre commission des finances : renforcer le parc locatif ancien.....</i>   | <i>94</i>  |
| <b>CONCLUSION .....</b>   | <b>96</b>  |
| <b>MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>   | <b>97</b>  |
| <b>OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES AIDES<br/>PERSONNELLES AU LOGEMENT .....</b>   | <b>98</b>  |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>   | <b>104</b> |

## INTRODUCTION

Ces 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 des reculs entre 1995 et 1997, le niveau des mises en chantier s'est en effet nettement élevé en 1998 et surtout en 1999 pour atteindre plus de 314.000 logements commencés (+ 12 % par rapport à 1998). **Avec 303.400 logements mis en chantier en 2001, la construction neuve s'est maintenue à un niveau élevé.** Les autorisations de construire ont progressé de 3 % pour atteindre 356.207 unités, stimulées notamment par le logement collectif (+ 3,1 %) alors que le logement individuel (+ 1,3 %) a connu en fin d'année des signes de fléchissement.

**Sur l'ensemble de l'année 2001, les résultats de l'enquête sur la commercialisation des logements neufs font apparaître une hausse des ventes de plus de 6 % par rapport à 2000,** soit plus de 80.000 logements vendus. Les prévisions pour 2002 laissent présager un léger tassement de la construction neuve compte tenu surtout des perspectives générales de croissance économique moins favorables et incertaines.

**Début septembre 2002, l'activité immobilière reste dans son ensemble soutenue.** Fin juillet 2002, les autorisations de construire et les mises en chantier baissent respectivement de 1,7 % et de 0,6 %. Globalement, le nombre de mises en chantier devrait se maintenir en 2002 au-dessus de 300.000 logements.

Outre la construction neuve, il ne faut pas oublier que l'offre de logement se nourrit des logements réhabilités et réaffectés. La réhabilitation, après une progression continue, voire exceptionnelle en 2000, se stabilise à un haut niveau en 2001. L'entretien-amélioration bénéficie d'un environnement économique porteur. Le maintien et la prolongation pour un an supplémentaire dans le présent projet de loi de finances de l'application du taux de TVA réduit à 5,5 % pour tous les types de travaux d'entretien du logement, et les mesures de relance du logement social sont des facteurs favorables qui laissent augurer un bon niveau de l'activité en 2002 même si son ampleur devrait être moindre qu'en 2001.

**Malgré cette situation encore assez favorable, il est désormais incontestable que le budget 2003 est réalisé dans un contexte moins porteur que les précédents.**

**Les économies budgétaires sur les aides personnelles au logement, résultant de l'effet de ciseaux entre la hausse des versements des**

**employeurs et de la modération des prestations, ne peuvent se poursuivre dans les mêmes conditions.** 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. Il y a nécessité de dégager les marges de manoeuvre nécessaires.

Ensuite, alors que l'investissement en logement se tasse légèrement, alors que le marché locatif se caractérise par des tensions accrues, **force est de constater que les aides à la pierre pour le logement privé, notamment les dotations de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et les moyens de prêt à taux zéro, sont sous forte contrainte budgétaire.** Si l'application du taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien dans les logements d'une part et la diminution des taux d'intérêt du marché d'autre part peuvent expliquer certaines économies de constatation, les besoins sont encore importants. S'agissant du prêt du taux zéro, un rapport d'inspection est récemment venu confirmer tout l'intérêt d'un dispositif que votre commission n'a cessé d'encourager.

Enfin, **les dotations pour l'investissement et la réhabilitation du parc de logements sociaux sont en hausse sensible pour 2003, ce qui montre tout l'intérêt que porte le Gouvernement à la politique de renouvellement urbain,** politique dans laquelle il s'est clairement engagé.

Votre rapporteur estime toutefois essentiel **qu'un effort significatif soit réalisé dans deux directions : d'une part, une évaluation des attentes et des compétences des collectivités locales en matière de logement,** dans le cadre de la réforme engagée par le Premier ministre en faveur de la décentralisation, d'autre part une véritable « mise à plat » de l'organisation des organismes sociaux dans une démarche d'évaluation de l'efficacité de la politique du logement.

## CHAPITRE PREMIER :

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

#### I. LES CREDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

##### A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » POUR 2003

Pour 2003, le budget de l'urbanisme et du logement s'établit à **7,3 milliards d'euros** en moyens de paiement, soit une quasi-stabilité par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Les crédits sont cependant réduits de 3,5 % en moyens d'engagement, en raison d'une sensible inflexion des autorisations de programme (-7,6 %).

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

#### 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **5,4 milliards d'euros** pour 2003, soit un montant identique à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2002. Elles représentent **74 %** des crédits du fascicule et sont constituées à **97 %** des crédits d'aides personnelles au logement.

Depuis 1999, des économies de constatation avaient été réalisées sur les aides personnelles au logement grâce à la stabilisation du nombre de bénéficiaires, soit 6,3 millions de ménages.

En 2001 et 2002, une importante réforme des aides personnelles a été mise en oeuvre. Le premier volet a entraîné une hausse sensible des dépenses, malgré les économies de constatation. Le second volet, mis en oeuvre en 2002, pour un coût de 244 millions d'euros, a été plus que compensé par des économies de constatation à hauteur de 409,7 millions d'euros après prise en compte d'une provision pour la majoration des aides au 1<sup>er</sup> juillet 2002. De surcroît, il faut rappeler que 195 millions d'euros de dotations budgétaires ont été annulées par le collectif budgétaire pour 2001 afin de résorber la trésorerie excédentaire des caisses d'allocations familiales, trésorerie qui n'avait pas été portée auparavant à la connaissance du Parlement.

Pour 2003, **72,5 millions d'euros sont dégagés pour l'extension en année pleine** de l'actualisation des aides au 1er juillet 2002 et 8,94 millions d'euros doivent permettre l'ajustement des prestations aux besoins. Parallèlement, **des « mesures d'économies sur les barèmes » permettront de stabiliser le montant des dotations budgétaires en 2003**. Comme l'an dernier, la revalorisation des aides au 1<sup>er</sup> juillet 2003 n'est pas clairement provisionnée.

#### Les dotations aux aides personnelles au logement

(en millions d'euros)

|   |               |
|---|---------------|
| LFI 2002  | 5.234,06      |
| PLF 2003  | 5.239,00      |
| <b>écart 2003/2002</b>                                    | <b>+ 4,94</b> |
| dont  |               |
| extension en année pleine de l'actualisation au 1/07/2002 | + 72,50       |
| Mesures d'économies                                       | - 76,50       |

On rappellera que l'ensemble des aides s'élève, y compris la part financée par les régimes de prestations familiales, à 12,7 milliards d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Chiffre de l'exécution 2001.

## 2. Les dépenses en capital

**Les dépenses en capital, s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2003, soit une stabilité (-0,4 %) après les baisses de 1,9 % et 1,3 % dans les lois de finances initiales 2001 et 2002.**

**Les investissements exécutés par l'Etat (titre V)** représentent 30,2 millions d'euros en 2003, soit une baisse de 3,5 %. Il s'agit des actions foncières (8,3 millions d'euros) et de la réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité (3,5 millions d'euros) dont les crédits sont reconduits en moyens de paiement mais sensiblement réduits en autorisations de programme (de 18,3 à 11,7 millions d'euros), pour les acquisitions en Ile-de-France. Les crédits d'études en matière de construction, de logement, d'habitat et d'urbanisme sont réduits de 5,7 % en crédits de paiement mais reconduits en autorisations de programme. Il s'agit des dotations aux études centrales et locales pour 15,5 millions d'euros et des crédits d'étude du plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) pour 2,9 millions d'euros.

**Les subventions d'investissement du titre VI soit 1,86 milliard d'euros en 2003, représentent 98,4 % des dépenses en capital.** Elles se décomposent en quatre chapitres d'importance très inégale.

1 - les crédits destinés aux **villes nouvelles et à l'action foncière et à l'aménagement urbain, dont les contrats de plan Etat-régions** (chapitre 65-23) passent de 40,86 millions d'euros en LFI 2002 à 27 millions d'euros dans le PLF 2003. Les moyens d'engagement sont réduits de 40,46 millions d'euros à 31 millions d'euros.

2 - les subventions **en matière de recherche** (chapitre 65-30) sont reconduites en 2003, et s'élèvent à 2,13 millions d'euros.

3 - les crédits destinés à la **construction et à l'amélioration de l'habitat (chapitre 65-48) qui représentent 1,8 milliard d'euros, sont en hausse modérée de 1,1 %.**

Plus précisément, la quasi totalité des lignes concernant le logement social progresse sensiblement :

- les crédits de paiement pour **l'amélioration de la qualité de service dans le logement social** sont presque triplés et passent de 11,4 à 31,6 millions d'euros. Les autorisations de programme sont en revanche réduites de 47,3 à 31,3 millions d'euros.

- les **crédits pour la construction et l'amélioration de l'habitat locatif social** progressent de 401 à 435,5 millions d'euros (+ 8,6 %), les autorisations de programme passant de 459,1 à 474 millions d'euros (+ 3,2 %).

Cette ligne dite "fongible" finance les prêts locatifs aidés, les prêts locatifs à usage social PLUS et les primes à la réhabilitation PALULOS.

- les **subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France** passent de 33,2 à 39 millions d'euros en crédits de paiement et de 63,8 à 80 millions d'euros en autorisations de programme.

- les **aides à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat** progressent de 7,6 à 17 millions d'euros en moyens de paiement, mais avec une réduction de 20,6 à 18 millions d'euros en autorisations de programme.

- les **opérations les plus sociales** (réquisitions, démolitions et changement d'usage, aires d'accueil des gens du voyage) progressent de 69 à 72,8 millions d'euros en crédits de paiement et diminuent de 102,9 à 95,4 millions d'euros en autorisations de programme.

- les **subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** qui incluent les versements de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) s'élèvent à 411,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression substantielle de 13,2 %. Il faut toutefois noter que cette progression apparente pourrait ne pas être suffisante compte de la forte réduction de la trésorerie de l'ANAH en 2002 (cette trésorerie avait permis de suppléer la réduction des moyens budgétaires). De surcroît, les autorisations de programme de l'ANAH sont réduites de 11 % ce qui laisse craindre une réduction réelle de ses interventions<sup>1</sup>.

Les crédits pour la **résorption de l'habitat insalubre** sont stables à 8,93 millions d'euros pour 2003.

**Enfin, la seule ligne budgétaire réduite en crédits de paiement comme en autorisations de programme pour 2003, et sur laquelle porte donc l'essentiel de l'effort d'économie, est la ligne consacrée aux subventions du prêt à taux zéro. Les moyens de paiement sont réduits de 884,2 à 780 millions d'euros (-11,8 %) et les moyens d'engagement sont réduits de 869 à 778 millions d'euros (-10,5 %).** La diminution du coût moyen des prêts est invoquée pour expliquer cette nouvelle réduction, mais elle traduit en fait la réduction en termes réels du dispositif engagée depuis plusieurs années, et ceci malgré l'appréciation très positive sur l'efficacité sociale et économique.

---

<sup>1</sup> On rappellera cependant que le budget de l'ANAH a été revalorisé de 30 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement lors de son examen devant l'Assemblée nationale.

## 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 ».

(en millions d'euros)

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

### 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) atteint donc 5,23 milliards d'euros en 2003 soit une stabilité par rapport à 2002.

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

Les années précédentes, notre collègue Jacques Pelletier, rapporteur spécial, avait critiqué les estimations des dotations aux deux fonds, le FNH et le FNAL, qui ne recouvraient absolument pas l'évolution des prestations. Cette fusion des moyens met donc fin à la fiction de deux aides distinctes de l'Etat et pourrait présager d'une fusion réelle des fonds dans un objectif de simplification.

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

- 78,3 millions d'euros pour les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), soit une diminution de 4,5 % qui tient compte des disponibilités financières de ces fonds dans certains départements<sup>1</sup> ;

- 31,7 millions d'euros pour **l'aide au logement temporaire**, soit une diminution de 4,2 %. L'an passé, la ligne avait fortement progressé pour donner des moyens nouveaux destinés à financer les aides à la gestion des aires de nomades. Les aires d'accueil bénéficient, par ailleurs, d'aides à l'investissement pour leur réalisation ou leur réhabilitation pour un montant de 32,6 millions d'euros (à comparer à 22,87 millions d'euros en LFI 2002).

## **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) sont stables en moyens de paiement mais diminuent de 7,6 % en autorisations de programmes.**

• La **ligne fongible** (prêts locatifs aidés PLA—prêts locatifs à usage social PLUS—primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale-PALULOS), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) progresse de 401 à 435,5 millions d'euros (+ 8,6 %), les autorisations de programme passant de 459,1 à 474 millions d'euros (+ 3,2 %).

Cette dotation permettra **la réalisation effective de 54.000 logements** en 2003, soit un niveau sensiblement égal à celui budgété en 2002 (55.000) auxquels devraient s'ajouter près de 4.000 logements réalisés par la nouvelle association foncière du 1 % logement, créée à l'initiative du Sénat par la loi de finances pour 2002.

---

<sup>1</sup> Fin 2001, la trésorerie des FSL restait globalement excédentaire (153 millions d'euros, soit environ 60 % des dépenses 2001). Près de la moitié des FSL avait une trésorerie excédentaire plus ou moins importante. En effet, 19 FSL avaient une trésorerie comprise entre 4 et 5,5 mois de dépenses, 22 FSL avaient une trésorerie comprise entre 5,5 et 11 mois et 7 FSL avaient une trésorerie dépassant 11 mois de dépenses.

**L'augmentation de la ligne devrait permettre surtout de faire davantage de PALULOS**, qui avaient été réduits ces dernières années, de façon à satisfaire les besoins de réhabilitation du patrimoine HLM ; parmi les 100.000 logements réhabilités, les opérations relevant des sites prioritaires de la politique de la ville ou intégrés dans une action de renouvellement urbain ainsi que les opérations concernant la mise en sécurité des installations d'ascenseur seront prioritaires.

Il faut noter **que l'an dernier avait été annoncée la distribution de 110.000 PALULOS contre 120.000 en 2001**, mais que ces chiffres n'ont pas été respectés, l'année 2001 ayant connu une très forte chute des opérations de réhabilitation lourdes, de 123.000 à 88.000. Paradoxalement, l'objectif de 100.000 PALULOS pour 2003 est donc un objectif plus réaliste que celui de l'an dernier, compte tenu des nouveaux moyens financiers dégagés.

- **L'accession à la propriété** (article 65-48/30) bénéficiera de 780 millions d'euros de crédits de paiement en 2002. Depuis 1998, les dotations en faveur de l'accession à la propriété auront diminué de 234 millions d'euros.

- La subvention d'investissement à **l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (ANAH) qui inclue les versements de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) s'élève à 411,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 13,2 %. Elle est toutefois réduite de 11 % en autorisations de programme de 442,1 à 392 millions d'euros, ce qui laisse craindre une réduction de ses interventions, comme cela s'est amorcé ces deux dernières années<sup>1</sup>.

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

#### **1. D'importantes aides fiscales et 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 depuis 2001<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> On rappellera cependant que le budget de l'ANAH a été revalorisé de 30 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement lors de son examen devant l'Assemblée nationale.

<sup>2</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

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

|   | 1997          | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | PLF 2003      |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)                         | 4 532         | 5 054         | 5 279         | 5 236         | 5 336         | 5 234         | 5 239         |
| FSL/ ALT/FAAD   | 69            | 70            | 104           | 110           | 110           | 115           | 110           |
| <b>Total aides budgétaires à la personne</b>  | <b>4 601</b>  | <b>5 124</b>  | <b>5 384</b>  | <b>5 346</b>  | <b>5 445</b>  | <b>5 349</b>  | <b>5 349</b>  |
| Anciennes aides aux HLM et à l'accession  | 204           | 116           | 98            | 51            | 37            | 31            | 22            |
| Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS)                                     | 61            | 40            | 46            | 65            | 56            | 38            | 28            |
| Prêt à 0%   | 1 067         | 1 012         | 956           | 899           | 894           | 886           | 782           |
| Construction et amélioration de l'habitat (Ligne fongible)                          | 545           | 489           | 440           | 415           | 457           | 446           | 506           |
| Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) (1)  | 409           | 442           | 459           | 469           | 419           | 373           | 421           |
| Aide au logement dans les DOM (1)   | 71            | 87            | 137           | 140           | 145           | 161           | 173           |
| Compte d'affectation spéciale Ile de France (2)                                     | 86            | 78            | 75            | 0             | 0             | 0             |               |
| Opérations sociales et divers   | 30            | 56            | 45            | 58            | 55            | 102           | 112           |
| <b>Total aides budgétaires à la pierre</b>  | <b>2 473</b>  | <b>2 320</b>  | <b>2 256</b>  | <b>2 097</b>  | <b>2 063</b>  | <b>2 036</b>  | <b>2 043</b>  |
| Epargne-logement  | 915           | 1 235         | 1 235         | 1 143         | 1 372         | 1 479         | 1 480         |
| Compensation de l'exonération de TFPB   | 95            | 69            | 45            | 30            | 120           | 96            | 96            |
| Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (part logement) |               |               | 564           | 1 273         | 1 317         | 1 370         | 1 402         |
| <b>TOTAL AIDES BUDGETAIRES</b>  | <b>8 083</b>  | <b>8 747</b>  | <b>9 483</b>  | <b>9 890</b>  | <b>10 317</b> | <b>10 330</b> | <b>10 370</b> |
| Réduction d'impôt des propriétaires occupants * (3)                                 | 1 540         | 1 671         | 1 616         | 1 229         | 535           | 310           | 185           |
| Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation *                       |               |               | 656           | 3 049         | 3 300         | 3 400         | 3 500         |
| Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs *                                     | 1 220         | 1 442         | 1 531         | 1 804         | 1 967         | 1 966         | 1 927         |
| Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL *                                 | 1 189         | 1 342         | 1 342         | 1 570         | 1 675         | 1 780         | 1 880         |
| Exonération des organismes HLM de l'IS  | 213           | 198           | 259           | 259           | 310           | 299           | 290           |
| Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux           | 102           | 61            | 50            | 46            | 44            | 44            | 44            |
| Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux      | 183           | 320           | 610           | 717           | 660           | 638           | 633           |
| Exonération de l'IR des intérêts livret A- part logement *                          | 610           | 595           | 579           | 503           | 475           | 570           | 585           |
| <b>Total dépenses fiscales (4)</b>  | <b>5 057</b>  | <b>5 628</b>  | <b>6 642</b>  | <b>9 177</b>  | <b>8 966</b>  | <b>9 007</b>  | <b>9 044</b>  |
| 1% logement (Total des emplois à long terme) *                                      | 1 849         | 1 816         | 1 852         | 1 875         | 2 328         | 2 420         | 2 600         |
| Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL *               | 5 586         | 5 751         | 5 950         | 6 024         | 6 212         | 6 496         | 6 510         |
| Contribution des employeurs au FNAL *   | 1 305         | 1 381         | 1 506         | 1 441         | 1 659         | 1 678         | 1 726         |
| <b>TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES</b>  | <b>13 795</b> | <b>14 577</b> | <b>15 950</b> | <b>18 517</b> | <b>19 165</b> | <b>19 601</b> | <b>19 880</b> |
| <b>TOTAL GENERAL</b>  | <b>21 878</b> | <b>23 324</b> | <b>25 433</b> | <b>28 407</b> | <b>29 482</b> | <b>29 931</b> | <b>30 250</b> |
| <i>progression/année n-1</i>  | -0,3%         | 6,6%          | 9,0%          | 11,7%         | 3,8%          | 1,5%          | 1,1%          |

\* Estimations pour 2002 et 2003

(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, dans la mesure 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.

*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.*

## 2. Un effort global pourtant difficile à chiffrer

Les mesures fiscales en faveur du logement sont importantes. Le tableau ci-joint en livre le détail, par catégorie de bénéficiaires. On notera que certaines mesures ne sont pas chiffrées par les services du ministère des finances.

| Intitulé de la mesure  | Art. CGI                      | Evaluation en M€ pour |      |      |
|--|-------------------------------|-----------------------|------|------|
|  |                               | 2001                  | 2002 | 2003 |
| <b>Propriétaires occupants</b>   |                               |                       |      |      |
| Réduction d'impôt au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'habitation principale   | 199 sexies                    | 390                   | 210  | 60   |
| Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition de gros équipements et assimilés  | 200 quater                    | 63                    | 100  | 125  |
| Exonération des plus-values de cession des résidences principales et de certains logements   | 150 C-I et II                 | nc <sup>1</sup>       | nc   | nc   |
| Abattement sur la résidence principale pour l'assiette de l'ISF  | 885 S                         | 107                   | 111  | 115  |
| Abattement sur la résidence principale pour l'assiette des droits de successions   | 764 bis                       | nc                    | nc   | nc   |
| <b>Bailleurs privés</b>  |                               |                       |      |      |
| Réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour la construction ou l'acquisition de logements neufs destinés à la location (dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 1997).                | 199 nonies à 199 decies D     | 6                     | -    | -    |
| Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs dans les résidences de tourisme situées dans les zones de revitalisation rurale  | 199 decies E, F et G          | 2                     | 4    | 7    |
| Exonération du revenu des logements loués à certaines personnes défavorisées   | 15 bis                        | 69                    | 69   | 46   |
| Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration.   | 31-I-1° a,b,b bis et 31-I-2°a | 800                   | 820  | 870  |
| Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements neufs et des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire  | 31-I-1° e                     | 36                    | 31   | 28   |
| Déduction au titre de l'amortissement sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1.1.1999) | 31-I-1°-f et g                | 604                   | 582  | 514  |
| Déduction des dépenses de démolition et de reconstitution de toiture ou des murs extérieurs effectuées dans les zones franches urbaines.   | 31-I-1 b quater (130205)      | nc                    | nc   | nc   |
| Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements loués à des personnes modestes   | 31-I-1° e                     | -                     | -    | 15   |
| Régime d'imposition simplifié des revenus fonciers (régime micro-foncier)  | 32                            | 75                    | 90   | 90   |
| Exonération des produits tirés de sous-locations de logements consenties à des personnes socialement défavorisées  | 92 L                          | nc                    | nc   | nc   |
| Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale.   | 35 bis-I et II                | nc                    | nc   | nc   |
| Exonération des revenus tirés des locations de logements meublés à des personnes défavorisées  | 35 bis-III                    | nc                    | nc   | nc   |

<sup>1</sup> nc : non chiffré

| <b>Logement social</b>  |                         | 2001  | 2002  | 2003  |
|---|-------------------------|-------|-------|-------|
| Exonération d'IS des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)  | 207-1-4°,4°bis et 4°ter | 310   | 299   | 290   |
| Exonération des transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions en matière de droit proportionnel  | 1051-1°                 | nc    | nc    | nc    |
| Application du droit réduit de 1 % sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et d'organismes d'HLM   | 762-I-2°                | nc    | nc    | nc    |
| Enregistrement gratuit des constitutions et dissolutions d'organismes d'habitation à loyer modéré   | 1052-I                  | nc    | nc    | nc    |
| Exonération de TVA des cessions de terrains par les collectivités locales aux offices publics d'HLM   | 261-5-2°                | nc    | nc    | nc    |
| Exonération de TVA de la vente de logements sociaux par les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte.  | 261-5-7°                | ε     | ε     | ε     |
| Taux de 5,5 % applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif  | 278 sexies I-1 et II    | 44    | 44    | 44    |
| Taux de 5,5% pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif | 278 sexies I-2,3 et 4   | 660   | 638   | 633   |
| <b>Autres mesures</b>   |                         |       |       |       |
| Crédit d'impôt pour dépenses d'entretien de l'habitation principale   | 200 ter                 | 82    | -     | -     |
| Exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement   | 81-2° bis               | 450   | 460   | 460   |
| Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement   | 157-9° bis              | 1 675 | 1 780 | 1 880 |
| Exonération des plus-values immobilières issues de petits patrimoines et des plus-values de cessions de faible importance   | 150 B, 150 F            | nc    | nc    | nc    |
| Abattements divers sur le montant de la plus-value imposable.   | 150 Q, DA               | nc    | nc    | nc    |

D'une manière générale, le tableau sur l'effort global de la Nation en faveur du logement 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 3,5 milliards d'euros, mesure reconduite en 2003, 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 également distinguer l'évolution des aides à la pierre par rapport à celle des aides à la personne.**

**Les aides budgétaires à la pierre ne représentent que 6,7 % du total des dépenses en faveur du logement en 2003** soit une légère diminution par rapport à 2002, et les aides à la personne passent de 18,2 % du total en 2002 à 17,7 % en 2003. A titre de comparaison, les aides fiscales représentent 29,9 % du total en 2003 contre 30,8 % en 2002 : le maintien des aides fiscales s'explique en particulier par le prolongement de la TVA à taux réduit sur les travaux réalisés dans les logements d'habitation.

Les lignes qui augmentent le plus 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**

| 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 235         | 1 143         | 1 372         | 1 479         | 1 480         |
| 9 483         | 9 890         | 10 317        | 10 330        | 10 370        |
| <b>13,02%</b> | <b>11,56%</b> | <b>13,30%</b> | <b>14,32%</b> | <b>14,27%</b> |

**Pour 2003, les versements au titre de l'épargne-logement atteindront 1,48 milliard d'euros, alors que l'ensemble des aides budgétaires à la pierre ne représente que 2 milliards d'euros** (prêt à taux zéro, prêts à la construction sociale, subventions pour l'amélioration de l'habitat privé).

**La mention de l'épargne-logement dans les aides budgétaires au logement montre enfin la limite de la présentation globale de l'effort de la Nation en faveur du logement.**

Des différences d'appréciation existent au sein même des présentations des services de l'Etat : le compte du logement considère, par exemple, que les avantages fiscaux liés à l'exonération des intérêts du livret A et de l'épargne logement n'ont pas à être comptabilisés « en faveur du logement » car ce sont des avantages accordés aux épargnants. Toutefois, dans le tableau « effort public en faveur du logement » présenté plus haut et conçu par la direction du budget, ont été rajoutées à cette liste l'exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement ainsi que l'exonération des intérêts des livrets A.

**Il conviendrait qu'une coordination s'établisse entre les services de l'Etat pour distinguer clairement ce qui relève de l'aide au logement de ce qui relève, par exemple, du soutien à l'épargne populaire. La faible utilisation des plans d'épargne-logement pour des acquisitions immobilières plaide actuellement pour une présentation de l'épargne-logement comme un simple produit d'épargne non spécifique au logement.**

## **II. L'EXÉCUTION DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2001 ET 2002**

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

#### **1. Des annulations au-delà du contrat de gestion**

Pour l'année 2001, le gouvernement a reconduit le dispositif du « contrat de gestion » instauré en 1999 et dont l'objet est de mettre en réserve certains crédits correspondant à des économies constatées, après un examen contradictoire des perspectives de consommation pour l'année entre la direction du budget et le ministère dépenier. Ce contrat de gestion se décline en deux volets :

- pour l'ensemble des crédits en dépenses ordinaires et dépenses en capital, des gels en vue d'annulations futures ;
- un engagement pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement sur un montant minimum de reports.

Au total, les crédits annulés dans le cadre du contrat de gestion ont été de 472 millions d'euros en autorisations de programme et de 265,787 millions d'euros en dépenses ordinaires plus crédits de paiement.

Les annulations de crédits ont été opérées par trois arrêtés en date du 21 mai 2001, du 14 novembre 2001 et du 27 décembre 2001.

Par ailleurs, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction s'était engagée à maintenir sur son budget 134,7 millions d'euros de reports à fin 2001 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

La négociation du contrat de gestion et des annulations a eu pour contrepartie une négociation sur les redéploiements autorisés.

(en millions de francs)

|                                 | Contrat de gestion |        | Arrêté 21 mai 2001 |        | Arrêté 14 novembre 2001 |         | Arrêté 27 décembre 2001 | Total annulations |         |
|---------------------------------|--------------------|--------|--------------------|--------|-------------------------|---------|-------------------------|-------------------|---------|
|                                 | AP                 | CP     | AP                 | CP     | AP                      | CP      |                         | AP                | CP      |
| TOTAL TITRE III                 | 0,0                | -50,0  | 0,0                | -50,0  | 0,0                     | -1,5    |                         | -                 | -51,5   |
| 37-40 saturnisme                |                    | -50,0  |                    | -50,0  |                         | -1,5    |                         | -                 | -51,5   |
| TOTAL TITRE IV                  | 0,0                | -525,0 | 0,0                | 0,0    | 0,0                     | -1300,0 |                         | -                 | -1300,0 |
| 4 ème partie                    | 0,0                | 0,0    | 0,0                | 0,0    | 0,0                     | 0,0     |                         | -                 |         |
| 6 ème partie                    | 0,0                | -525,0 | 0,0                | 0,0    | 0,0                     | -1300,0 |                         | -                 | -1300,0 |
| 46-40 FNAL/FNH                  |                    | -500,0 |                    |        |                         | -1275,0 |                         | -                 | -1275,0 |
| 46-50 FSL/ALT/FAAD              |                    | -25,0  |                    |        |                         | -25,0   |                         | -                 | -25,0   |
| TOTAL TITRE V                   | -12,0              | -32,0  | -10,0              | -10,0  | -2,0                    | -44,0   |                         | -12,0             | -54,0   |
| 55-21 urbanisme, acquisitions   | -10,0              | -10,0  | -10,0              | -10,0  |                         |         |                         | -10,0             | -10,0   |
| 57-30 études                    | -2,0               | -22,0  |                    |        | -2,0                    | -44,0   |                         | -2,0              | -44,0   |
| TOTAL TITRE VI                  | -210,0             | -340,0 | -200,0             | -140,0 | -60,0                   | -198,0  | -200,0                  | -460,0            | -338,0  |
| 65-23 Urbanisme, aménagement    |                    |        |                    |        |                         | -38,0   |                         |                   | -38,0   |
| 65-48 :                         | -210,0             | -340,0 | -200,0             | -140,0 | -60,0                   | -160,0  | -200,0                  | -460,0            | -300,0  |
| dont Ligne fongible             |                    |        |                    |        |                         |         |                         |                   |         |
| - art 02 qualité de service     | 200,0              |        |                    |        |                         |         |                         | -                 |         |
| - art 10 locatif social         | 0,0                |        |                    |        |                         |         |                         | -                 |         |
| - art 20 surcharge foncière IdF | -160,0             | -100,0 |                    |        |                         | -55,0   |                         | -                 | -55,0   |
| - art. 40 Prêt à taux zéro      |                    |        |                    |        | -50,0                   | -105,0  |                         | -50,0             | -105,0  |
| - art. 60 Opérations soc        | 100,0              | -50,0  |                    | -50,0  |                         |         |                         |                   | -50,0   |
| - art 70 RHI                    | -50,0              |        |                    |        | -10,0                   |         |                         | -10,0             |         |
| - art 90 ANAH                   | -300,0             | -190,0 | -200,0             | -90,0  |                         |         | -200,0                  | -400,0            | -90,0   |
| TOTAL LOGEMENT                  | -222,0             | -947,0 | -210,0             | -200,0 | -62,0                   | -1543,5 | -200,0                  | -472,0            | -1743,5 |

Les annulations les plus significatives ont porté sur **les aides personnelles au logement, et ceci bien au-delà du contrat de gestion.**

**Ainsi, les crédits annulés ont représenté 195 millions d'euros sur les aides personnelles, soit 4 % des crédits initiaux.**

Il s'agissait 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 n'a récupéré que très tardivement.

**L'an passé, notre collègue Jacques Pelletier, rapporteur spécial avait mis en valeur cette anomalie :**

*« 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'habitat), 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. »*

**On ne peut que se réjouir que des améliorations de présentation aient lieu dans le budget pour 2003 (fusion des aides budgétaires) mais de nombreux efforts restent à réaliser.**

**Enfin, les annulations ont été particulièrement importantes sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » et en particulier sur le budget du prêt à taux zéro et sur celui de l'ANAH. On peut d'ailleurs noter que les annulations sur les crédits de l'ANAH ont clairement dépassé les estimations du contrat de gestion. La dernière annulation, par arrêté du 27 décembre 2001, a suivi de quelques jours la revalorisation des moyens de l'Agence votée à l'initiative du Parlement.**

## **2. La consommation des crédits en 2001**

Au total, la consommation des crédits du budget « urbanisme et logement » en 2001 est assez élevée :

**- 96,7 % du total des crédits disponibles soit 93,7 % du total des crédits obtenus en loi de finances initiale ont été consommés pour les dépenses ordinaires : seules les dépenses de lutte de saturnisme demeurent à un niveau très inférieur aux prévisions ;**

**- 94 % des crédits disponibles pour les autorisations de programme et 87,7 % des crédits disponibles pour les crédits de paiement ont été consommés.** Sur le chapitre 65-48 qui représente 95 % des crédits du titre VI, à l'exception des articles budgétaires 65-48/40 «Accession à la propriété Prêt sans intérêt» et 65-48/90 «Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat Subventions d'investissement » qui ont connu une réduction sensible de leur consommation au regard de celle de l'année antérieure, tous les autres articles sont très fortement consommés, notamment en raison de l'effet du plan de relance du logement social sur les articles 65-48/10 (ligne fongible) et 65-48/20 (surcharge foncière en Ile de France).

## **B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002**

### **1. Les modifications de crédits en cours d'année**

**Les reports de crédits** de 2001 sur 2002 ont été actés par les arrêtés suivants :

- **pour les dépenses ordinaires** par deux arrêtés en date du 26 mars 2002. Ces reports étaient de 171,4 millions d'euros dont 144,8 millions d'euros sur le chapitre 46-40 « contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ». Il s'agit de crédits engagés non mandatés.

- **pour les crédits de paiement** par arrêté du 25 mars 2002 pour un montant de 226,528 millions d'euros.

Par décret du 7 février 2002, **7,6 millions d'euros ont été annulés sur l'article 65-48/40 « Accession à la propriété. Prêts sans intérêt. »**. Cette annulation est intervenue en contrepartie de l'ouverture du décret d'avance n°2002-143 du 7 février 2002 destiné à réduire une partie du déficit de la compagnie Air Liberté.

**Le principal fait à relever est la mise en œuvre de la régulation républicaine** qui s'est accompagnée d'un gel d'une partie des crédits, gels qui ont été levés en mi-septembre .

Le taux de consommation des crédits, au 30 septembre 2002, s'élève à :

- 69,5 % de la dotation disponible pour les dépenses ordinaires (68,5 % constaté au 30 septembre 2001).

- 49,9 % de la dotation disponible pour les autorisations de programme (71,5 % constaté au 30 septembre 2001).

- 53,3 % de la dotation disponible pour les dépenses en crédits de paiement (64,9 % constaté au 30 septembre 2001).

**Il y a donc manifestement une réduction de la consommation des crédits d'investissement du budget de l'urbanisme et du logement, qui se confirme avec les annulations inscrites dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2002 présenté par le Gouvernement.**

## 2. Les modifications de crédits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002

Les **ouvertures de crédits** pour le budget de l'urbanisme et du logement dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002 sont très faibles et s'élèvent à 4,18 millions d'euros en dépenses ordinaires. La décomposition de ces crédits est la suivante :

- 175.051 euros sur le chapitre 44-30 (interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme) correspondant au remboursement à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) des indemnités de licenciement de personnels de la mission d'étude du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF).

- 4 millions d'euros sur le chapitre 55-21 (urbanisme, acquisition et travaux) correspondant au rattachement de produits de cessions immobilières provenant de l'ex Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

Les **annulations de crédits** sont par contre importantes puisqu'elles s'élèvent à 224,75 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 138 millions d'euros en autorisations de programme. **Ce sont les dépenses d'investissement qui sont le plus touchées**, alors que les années précédentes, des économies de constatation avaient également pu être réalisées sur les aides personnelles au logement.

- en **dépenses ordinaires**, 12,7 millions d'euros sont annulés, dont 8,4 millions d'euros sur le chapitre 37-40 consacré à la lutte contre le saturnisme et 4 millions d'euros sur le chapitre 46-50 relatif à la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement, aux fonds d'aides aux accédants en difficulté et au logement des personnes défavorisées.

- en **dépenses en capital**, 224,7 millions d'euros en crédits de paiement et 138 millions d'euros en autorisations de programme sont annulés. **Les annulations de crédits portent pour l'essentiel sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) pour 211,5 millions d'euros en crédits de paiement et 128 millions d'euros en autorisations de programme.** Les autres annulations portent sur le chapitre 65-23 (urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain) pour 9,9 millions d'euros en crédits de paiement, sur le chapitre 57-30 (études en matière de construction, de logement, d'habitat et d'urbanisme) pour 3,35 millions d'euros en crédits de paiement et 6,85 millions d'euros en autorisations de programme.

Si l'on décompose davantage le chapitre 65-48, les annulations en crédits de paiement concerneraient, sous réserve d'éventuelles modifications, les subventions pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France à hauteur de 50 millions d'euros, les prêts à taux zéro à hauteur de 61,5 millions d'euros, les opérations les plus sociales à hauteur de 35 millions d'euros et les

subventions d'investissement de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat à hauteur de 65 millions d'euros. Les annulations portent donc essentiellement sur l'aide à la pierre dans le logement privé, ce qui confirme la tendance à la réduction de ces interventions de l'Etat observée depuis deux ans par votre commission.

## CHAPITRE II :

### LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, MAÎTRISER LA DÉPENSE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PLUS DIFFICILE

#### I. LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE A PERMIS A L'ÉTAT DE RÉALISER DES ÉCONOMIES SUBSTANTIELLES

##### A. UNE STABILISATION DES AIDES VERSÉES AUX MÉNAGES, DES CONTRIBUTIONS DES EMPLOYEURS EN HAUSSE

###### 1. Une stabilisation du nombre de bénéficiaires

Entre 1991 et 1998, le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement s'est accru de 34 %, passant de 4,7 millions à 6,3 millions de bénéficiaires. 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.

Les aides personnelles au logement **concernent 6,2 millions de ménages en 2001, dont 5,3 millions au titre de la location et 853.000 au titre de l'accession**. Le nombre de bénéficiaires d'aides à l'accession se réduit progressivement au profit des bénéficiaires d'aides à la location, même si le nombre de ces derniers s'est stabilisé depuis 1998, en raison de l'amélioration de la conjoncture économique.

### Les bénéficiaires des aides personnelles au logement

| Nombre en milliers<br>au 31/12 de chaque année | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Location                                       | 5.176        | 5.186        | 5.360        | 5.368        | 5.391        | 5.345        |
| Accession                                      | 973          | 994          | 943          | 905          | 887          | 853          |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>6.158</b> | <b>6.169</b> | <b>6.303</b> | <b>6.274</b> | <b>6.278</b> | <b>6.198</b> |

## 2. Des dotations budgétaires maîtrisées

Les aides à la personne comprennent donc des aides à la location (87,4 %) et dans une moindre mesure des aides à l'accession (12,6 %).

Les prestations versées s'élèvent à 12,7 milliards d'euros en 2001, dont 6 milliards d'euros pour l'aide personnalisée au logement, 3,7 milliards d'euros pour l'allocation de logement sociale et 3 milliards d'euros pour l'allocation de logement familiale.

(en milliards d'euros)

|              | APL        | ALS        | ALF        | Total       |
|--------------|------------|------------|------------|-------------|
| Locatif      | 5,1        | 3,6        | 2,4        | 11,1        |
| Accession    | 0,9        | 0,1        | 0,6        | 1,6         |
| <b>TOTAL</b> | <b>6,0</b> | <b>3,7</b> | <b>3,0</b> | <b>12,7</b> |

Source : balances comptables 2001 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

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

**Part de l'Etat dans le financement des aides à la personne**

*(en millions d'euros)*

|   | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>TOTAL ETAT</b>                               | 4.941       | 4.925       | 5.104       | 5.262       | 4.997       |
| <b>TOTAL EMPLOYEURS</b>                         | 6.873       | 7.111       | 7.436       | 7.465       | 7.870       |
| <b>PART DE L'ETAT DANS LE FINANCEMENT TOTAL</b> | 41,8%       | 40,9%       | 40,7%       | 41,3%       | 38,8%       |

**3. Une réforme des aides personnelles financée par la croissance**

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. Sur la base de ses travaux, le précédent Gouvernement a présenté une réforme des aides personnelles en 2000.

**Cette réforme poursuivait 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 harmonisait et simplifiait le dispositif des aides personnelles et permettait 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 au terme de la réforme la même aide que le Rmiste alors que son aide était nettement inférieure. La réforme a été 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 eu un coût important, au total 990 millions d'euros, dont une partie seulement a été prise en charge sur les crédits du budget de l'urbanisme et du logement (544 millions d'euros) puisque l'Etat ne contribue que pour une part au financement des aides à la personne.

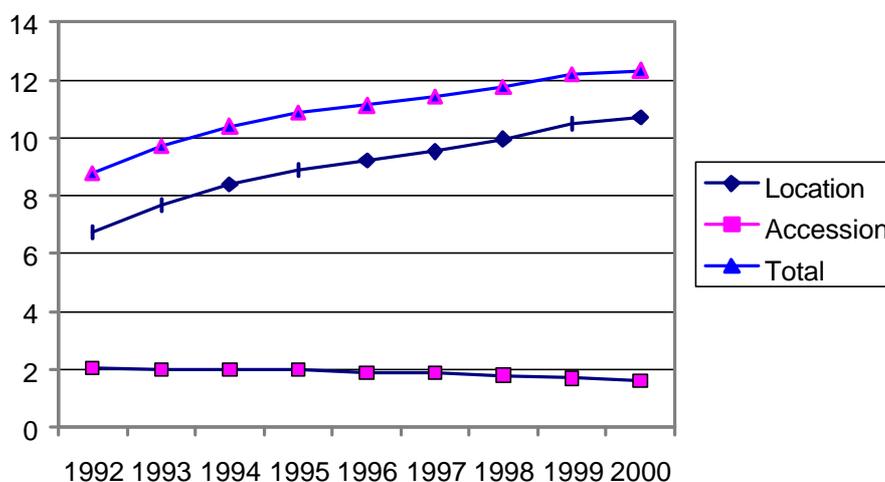
**Cependant, la réforme des aides au logement, malgré son coût élevé pour l'Etat (300 millions d'euros en 2001 et 244 millions d'euros en 2002) aura pu se faire à effort budgétaire nul.**

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. Entre 1997 et 2001, les versements des employeurs ont progressé de 1 milliard d'euros, pour atteindre 7,9 milliards d'euros tandis que les versements de l'Etat se sont stabilisés à près de 5 milliards d'euros

## **B. LES AIDES PERSONNELLES AUJOURD'HUI**

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

**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, et compte tenu de la faiblesse des réflexions sur les aides à l'accession, que ce mouvement se poursuive, voire s'amplifie, dans les années qui viennent.

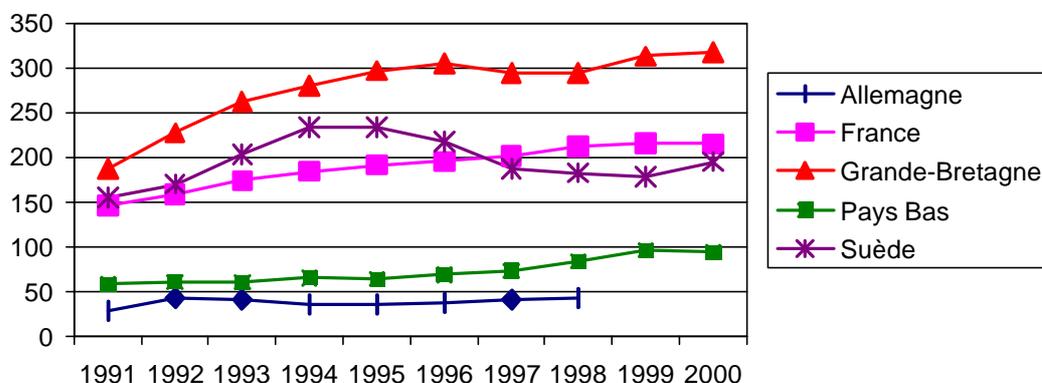
## 2. Des aides au logement ayant acquis le statut de minimum social

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)

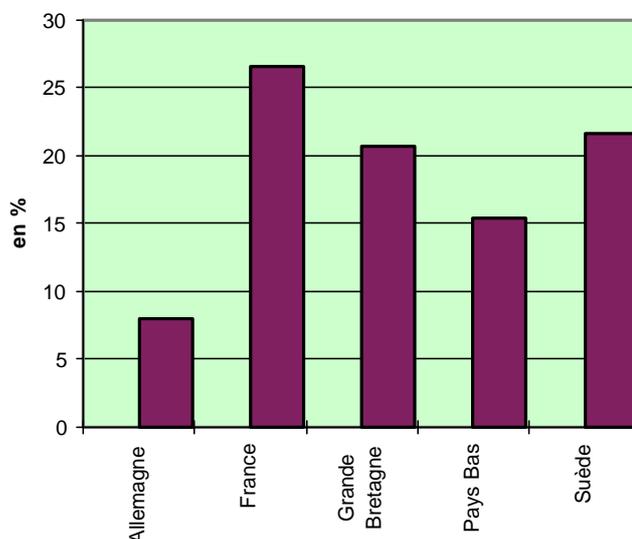
|      | Allemagne | France | Grande-Bretagne | Pays Bas | Suède |
|------|-----------|--------|-----------------|----------|-------|
| 1991 | 29,2      | 146,4  | 187,6           | 59,0     | 155,5 |
| 1992 | 43,2      | 159,2  | 227,9           | 61,7     | 170,4 |
| 1993 | 40,8      | 174,5  | 262,3           | 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.**

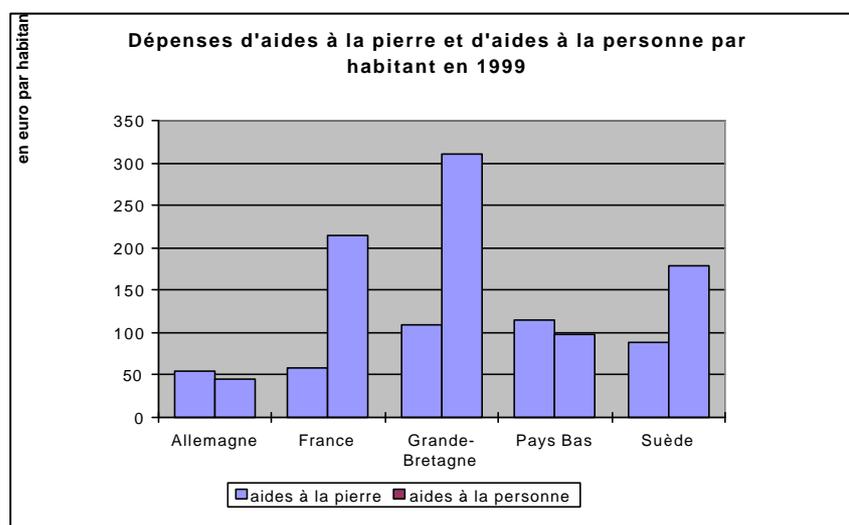
**Part des bénéficiaires d'une aide à la personne sur l'ensemble des ménages en 1998**



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.

### 3. Un écart important 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.



## **II. SE DONNER LES MOYENS DE MIEUX MAÎTRISER LA CROISSANCE DES AIDES PERSONNELLES A L'AVENIR**

**Les années précédentes, votre commission regrettait 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).**

Elle avait aussi noté qu'un éventuel ralentissement économique aurait son plein impact dès le budget 2003 du fait du décalage d'un an de la «base ressources » qui permet de calculer les allocations. Dès 2002, les contributions des employeurs qui dépendent de la masse salariale pouvaient être moins fortes que ce qui était anticipé (+5,6 % selon les hypothèses retenues par les comptes de la sécurité sociale) et un accroissement du chômage majorerait les allocations (les chômeurs peuvent bénéficier d'un abattement de 30 % sur l'évaluation de leurs revenus). Au total, dès 2002, un aléa à la hausse des prestations existe.

**Pour le moment, cet aléa à la hausse n'a pas été clairement confirmé. Il semble en particulier que les contributions des employeurs se maintiennent. Cependant, l'absence de mesures d'annulations de crédits d'aides personnelles au logement dans le collectif budgétaire pour 2002, contrairement aux années précédentes, montre que les « marges de manoeuvre » se sont évanouies. Les années à venir pourraient être assez délicates. Il est donc temps de poursuivre les réformes en vue de la simplification des aides.**

### ***A. LE CHANTIER DE LA SIMPLIFICATION DES AIDES DOIT ETRE PLEINEMENT EXPLORÉ***

#### **1. Envisager une unification complète des aides personnelles**

La réforme des aides personnelles au logement a concerné 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. **La réforme est donc incomplète.**

**Elle ne prend notamment pas en compte les aides à l'accession :** on retrouve là le souci du précédent gouvernement de privilégier la location

plutôt que l'accèsion à la propriété des personnes modestes. **Il conviendrait de reprendre cette question, en lien avec une réflexion approfondie sur les modalités de l'accèsion sociale à la propriété.**

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.

Selon le scénario n° 2 élaboré par le groupe de travail de la conférence de la famille, la réforme aurait pu être complétée dès juillet 2001 par une réforme des aides à l'accèsion, et dès 2002 par une réforme des aides aux foyers puis du conventionnement.

**Les scénarios envisagés par le groupe de travail interministériel montrent également que la réforme entreprise peut être suivie d'autres aménagements très substantiels, visant à la simplification du système.**

**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.

## **2. Simplifier les mécanismes de financement**

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.

**Votre commission des finances, qui se préoccupe de ce sujet depuis quelques temps, a d'ailleurs interrogé sur ce point la Cour des comptes, à l'occasion de son rapport sur la loi de règlement 2001. La réponse de la Cour est reproduite en annexe du présent rapport.**

### **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.**

Pour la première fois en 2003, la contribution au Fonds national de l'habitat (FNH), qui verse l'APL et la contribution au Fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui verse l'ALS, sont fusionnées sous l'appellation « contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ».

Les années précédentes, notre collègue Jacques Pelletier, rapporteur spécial, avait critiqué les estimations des dotations aux deux fonds, le FNH et le FNAL, qui ne recouvraient absolument pas l'évolution des prestations. **Cette fusion des moyens met donc fin à la fiction de deux aides distinctes de l'Etat et pourrait présager d'une fusion réelle des fonds dans un objectif de simplification.**

Il faut enfin noter **l'impérieuse nécessité de simplifier les relations financières entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales.** En 2001, 195 millions d'euros de dotations budgétaires ont été annulées afin de résorber la trésorerie excédentaire des caisses d'allocations familiales, trésorerie qui n'avait pas été portée auparavant à la connaissance du Parlement.

**La simplification du financement des aides personnelles au logement est donc un impératif de transparence, à l'égard également des parlementaires.**

### **3. Réaliser des économies sur la gestion des aides**

**Pour 2003, le gouvernement a décidé de mener une action sur les frais de gestion des aides personnelles, comme notre commission l'avait souhaité, après les observations de la Cour des comptes.**

En aide personnalisée au logement (APL), les frais de gestion étaient égaux à 4 % des prestations jusqu'en 2001. Suite à une décision du conseil de gestion du Fonds national de l'habitat (FNH) du 26 novembre 2001, les frais de gestion ont été baissés en 2002 à 3 %, en raison notamment des simplifications qu'entraîne l'unification des barèmes en secteur locatif. Dans le cadre de l'actualisation des aides personnelles au 1er juillet 2002, le gouvernement a décidé de diminuer le montant des frais de gestion à 2 % des prestations. Cette mesure n'a toutefois pas encore été validée par une décision du FNH.

Le coût budgétaire des frais de gestion de l'APL s'élevait à 115,3 millions d'euros en 2001. Avec la réduction du montant des frais de gestion entre 2001 et 2003 (de 4 % à 3 % en 2002 puis 2 %), l'économie réalisée pourrait atteindre environ 40 millions d'euros.

**Au-delà des frais de gestion, il est nécessaire, comme votre commission l'a souligné, de poursuivre la simplification du dispositif de financement des aides personnelles.**

Dans un premier temps, il convient qu'un seul fonds finance l'aide au logement sociale et, en aide personnalisée au logement, la part non prise en compte par les prestations familiales.

Dans un deuxième temps, et en lien avec la poursuite de l'unification des barèmes, il serait logique d'envisager la mise en place d'un fonds unique de financement des aides personnelles au logement, alimenté par le budget de l'Etat, d'un côté, et par des cotisations employeurs qui pourraient elles aussi être unifiées en une seule cotisation «aide au logement».

**Enfin, une réflexion doit également s'engager sur une modification du calendrier de revalorisation des aides personnelles.** La revalorisation au 1er juillet de chaque année n'est pas prise en compte correctement dans les dotations budgétaires et crée des complications en termes de gestion des aides personnelles. D'après les informations recueillies auprès du ministère, la mise à disposition des fichiers fiscaux permettrait d'envisager de supprimer les formulaires de demandes d'aides personnelles actuellement remplis en cours d'année et de revaloriser les aides au 1er janvier plutôt qu'au 1er juillet, ce qui aurait l'avantage de faire coïncider la revalorisation des barèmes avec l'année budgétaire et d'économiser la saisie de 5 millions de formulaires.

## ***B. EXAMINER SÉRIEUSEMENT LES PROPOSITIONS D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES***

### **1. Des propositions d'économies sur les aides personnelles n'avaient pas été retenues par le précédent gouvernement**

La réforme des aides personnelles a coûté très cher, 1 milliard d'euros, 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 lors de la préparation de la réforme :

**- 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 51 millions d'euros.

**- 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 762 millions d'euros 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 150 millions d'euros 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 915 millions d'euros 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. Des premières mesures d'économies sont prises en 2003**

Pour 2003 seul est pris en compte le coût budgétaire de l'extension en année pleine de l'actualisation au 1er juillet 2002 qui s'élève à 145 millions d'euros en année pleine, dont la moitié sera supportée par le budget du logement.

**Des mesures d'économies sont prises sur les barèmes** mais leur effet réel devrait être relativement faible, soit de l'ordre de 30 millions d'euros pour l'Etat. Le complément devrait être apporté par le rétablissement de l'évaluation forfaitaire des ressources des jeunes de moins de 25 ans. Ce dispositif avait été supprimé en avril 2002. La mesure pourrait réduire de 70 millions d'euros le coût des prestations.

**Les mesures relatives aux aides personnelles en 2003**

- Le mécanisme de compensation mis en place dans le barème unique en secteur locatif est reconduit jusqu'au 1er juillet 2003 mais son montant maximal est limité à 30 euros mensuels.
- Concernant l'évaluation forfaitaire des ressources, le mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources est rétabli pour les jeunes de moins de 25 ans; mais une procédure plus favorable est maintenue pour les jeunes en contrat à durée déterminée.
- La base ressources est arrondie aux 100 euros supérieurs (au lieu de 76,22 euros);
- Pour les étudiants : application du revenu minimum étudiant dans un couple où c'est le conjoint qui est étudiant et non le bénéficiaire et instauration d'un plancher spécifique pour les couples d'étudiants ; lorsque deux étudiants vivent en couple, le plancher de ressources qui leur est appliqué est celui d'un étudiant seul ; leur traitement est plus favorable que celui des colocataires pour lesquels l'aide est calculée avec le plancher pour chaque étudiant. Le plancher pour les couples sera égal au plancher étudiant actuel majoré de 2.000 euros.

Au total, les dotations pour les aides personnelles en 2003 sont résumées dans le tableau suivant. **D'une manière générale, il faut reconnaître que l'évaluation des aides d'une année sur l'autre est particulièrement difficile à comprendre. L'information des parlementaires est particulièrement faible sur les conditions de réalisation des estimations budgétaires, comme en témoigne d'ailleurs l'annulation « surprise » de crédits au cours de l'exercice 2001.**

(en millions d'euros)

|                        | <b>Ch.46-40</b> |
|------------------------|-----------------|
| LFI 2002               | 5 234,06        |
| <b>PLF 2003</b>        | <b>5239,00</b>  |
| <b>écart 2003/2002</b> | <b>+ 4,94</b>   |

dont

|   |        |
|---|--------|
| extension en année pleine de l'actualisation au 1/07/2002 | +72,50 |
| Mesures d'économies                                       | -76,50 |
| ajustement  | + 8,94 |

### 3. D'autres économies pourraient être envisagées notamment sur l'épargne-logement

Au-delà des propositions d'économies sur les aides personnelles au logement, d'autres sources d'économies pourraient être envisagées, sur des lignes budgétaires qui, sans être inscrites au budget du logement, n'en sont pas moins présentées, pour l'essentiel à tort comme un outil en faveur de la politique du logement.

**Il existe en effet 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 d'euros)

| au 31 décembre            | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| encours des dépôts        | 120,36 | 136,59 | 165,71 | 186,54 | 203,36 | 217,91 | 219,63 | 226,89 |
| encours des prêts         | 42,52  | 43,23  | 44,76  | 42,65  | 37,57  | 30,71  | 27,03  | 25,41  |
| dispo./encours des dépôts | 64,6%  | 68,4%  | 73%    | 77,1%  | 81,5%  | 85,9%  | 87,69% | 88,8 % |

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.**

Actuellement, le contexte de taux est peu favorable à l'attribution de prêts épargne logement : en raison de la baisse des taux sur les marchés, les taux d'emprunt ne sont plus aussi intéressants. La diminution de l'encours des prêts épargne logement au cours de l'an 2001 est accentuée par l'amortissement et le remboursement anticipé des crédits mis en force au cours des années précédentes et dont les taux ne sont plus en relation avec les taux du marché.

**Utilisation des prêts d'épargne-logement**

| Année<br>d'attribution | Nombre<br>de prêts | Montant total<br>des prêts (Md€) | Répartition de ce montant (en %) |         |         |                         |
|------------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------|---------|-------------------------|
|                        |                    |                                  | Travaux                          | Ancien  | Neuf    | Achats de parts<br>SCPI |
| <b>1994</b>            | 773 742            | 10,31                            | 26,38 %                          | 55,72 % | 17,74 % | 0,16 %                  |
| <b>1995</b>            | 716 565            | 9,73                             | 24,56 %                          | 53,22 % | 22,03 % | 0,19 %                  |
| <b>1996</b>            | 843 246            | 12,03                            | 22,47 %                          | 53,07 % | 24,44 % | 0,02 %                  |
| <b>1997</b>            | 761. 383           | 7,21                             | 26,00 %                          | 50,32 % | 23,67 % | 0,01 %                  |
| <b>1998</b>            | 528.312            | 4,57                             | 34,62 %                          | 41,78 % | 23,58 % | 0,02 %                  |
| <b>1999</b>            | 585 020            | 3,6                              | 43,71 %                          | 38,48 % | 17,80 % | 0,01 %                  |
| <b>2000</b>            | 678 931            | 4,97                             | 33,37%                           | 50,71 % | 15,90 % | 0,02 %                  |
| <b>2001</b>            | 687 183            | 5,28                             | 33,04 %                          | 46,44 % | 20,50 % | 0,02 %                  |

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 1 525 d'euros depuis 1er janvier 2002.

**Les crédits nécessaires au versement de la prime figurent à la section budgétaire des charges communes.**

| Années                       | 1994       | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Nombre de plans</b>       | 12.288.300 | 12.616.011 | 14.516.669 | 15.477.304 | 15.476.229 | 15.589.812 | 15.063.844 | 15.192.554 |
| <b>Prêts nouveaux (Md €)</b> | 6,48       | 6,21       | 7,28       | 4,29       | 1,53       | 0,53       | 1,13       | 2,07       |
| <b>Primes versées (M €)</b>  | 894,57     | 743,8      | 872,47     | 891,06     | 881,46     | 981,31     | 1.377,22   | 1.468,76   |
| <b>Nombre de comptes</b>     | 7.497.735  | 7. 605.567 | 7.700.035  | 7.820.813  | 8.024.728  | 8.145.066  | 8.288.120  | 8.530.631  |
| <b>Prêts nouveaux (Md€)</b>  | 3,13       | 3,03       | 3,40       | 3,06       | 3,09       | 3          | 3,02       | 3,17       |
| <b>Primes versées (M€)</b>   | 134        | 123,64     | 122,11     | 116,17     | 110,68     | 96,20      | 96         | 95,80      |

Source : direction du Trésor

**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 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 2,5 milliards d'euros 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.

## **CHAPITRE III :**

### **LE LOGEMENT SOCIAL OU COMMENT PROMOUVOIR LE RENOUVELLEMENT URBAIN**

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. UNE CERTAINE REPRISE DE LA CONSTRUCTION SOCIALE EN 2001**

##### ***A. 1997-2000 : L'ÉCHEC DES PRODUITS CIBLÉS***

###### **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 au pouvoir, en juin 1997, le précédent 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 précédent gouvernement à mettre en place un nouveau produit, le prêt locatif à usage social.

## ***B. 2001-2002 : UN PLAN DE RELANCE AVEC CERTAINS RÉSULTATS***

### **1. La création du prêt locatif à usage social (PLUS)**

Face à la crise de la construction sociale, le précédent 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 qui précède une hausse des mises en chantier**

**Un plan de relance de la production de logements locatifs sociaux a été lancé par décret du 18 avril 2001.**

**Il prévoit la conclusion de contrats locaux de relance** entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage qui s'engagent à accroître leur production de logements locatifs sociaux. Ces contrats, auxquels peuvent être associés, le cas échéant, les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, sont conclus au niveau départemental ou régional pour une durée de trois ans et comportent des objectifs annuels en nombre de logements. Les maîtres d'ouvrage qui ont signé avec l'Etat un contrat de relance peuvent bénéficier de taux de subvention PLUS majorés pour un quart des opérations inscrites dans le contrat (taux de 8 % pour les opérations de construction neuve et taux de 15 % pour les opérations d'acquisition-amélioration).

Enfin, **les paramètres du PLUS ont été réajustés à la hausse** en avril 2001 : augmentation de 10 % des valeurs de base servant au calcul de l'assiette de la subvention, augmentation des taux. L'évolution rapide des conditions économiques (augmentation du taux d'intérêt du livret A des caisses d'épargne, augmentation du coût des opérations, reconstitution des marges des entreprises du BTP par exemple...) nécessitait un suivi attentif des conditions d'équilibre financier des opérations financées en PLUS.

**L'ensemble de ces mesures et notamment la mise en place des contrats de relance ont eu des effets puisqu'elles ont permis, pour l'année 2001, le financement de 56.000 logements locatifs sociaux contre 42.000 logements en 2000.**

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

**Nombre de logement sociaux construits chaque année**

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

**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.**

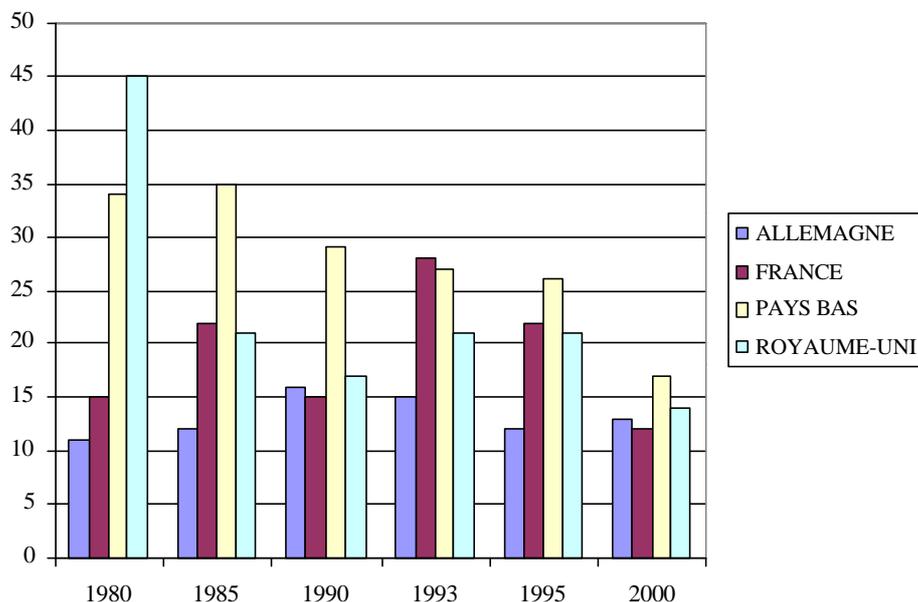
## **II. S'ENGAGER PLUS CLAIREMENT DANS UNE POLITIQUE DE REHABILITATION DU PARC**

### **A. LE PATRIMOINE HLM A BESOIN DE RÉNOVATION ET PARFOIS DE RÉHABILITATIONS LOURDES**

#### **1. La construction neuve chute dans tous les pays européens**

**La part de la construction sociale dans la construction neuve s'est fortement réduite entre 1993 et 2000 en France, mais également dans l'ensemble des pays européens. Le parc de logements sociaux est en effet un parc vieillissant, qui nécessite avant tout des moyens de réhabilitations pour répondre aux attentes des locataires et remédier à certains phénomènes de vacance de logements.**

**Part des logements sociaux dans la construction neuve**



**2. Réhabiliter un parc ancien**

Dès 2000, l'orientation fixée par le précédent gouvernement a été de recentrer la programmation de la « ligne fongible » (qui regroupe les crédits de construction et de rénovation) au profit de la production de nouveaux logements et donc au détriment de la rénovation du parc HLM.

Cette orientation a été renforcée en 2001, dans le cadre du plan de relance du logement locatif social : seulement 88.102 réhabilitations lourdes ont été financées sur PALULOS contre 123.248 en 2000. S'il faut tenir compte de l'application du taux réduit de TVA, les opérations ont toutefois connu une diminution sensible.

**PALULOS : Nombre de logements et crédits utilisés**

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

Le budget 2003 consacre un effort particulièrement important pour la réhabilitation du parc social : la ligne fongible bénéficie d'une augmentation de son montant en passant de 459,15 millions d'euros à 474 millions d'euros. **L'augmentation de la ligne devrait permettre ainsi de desserrer la contrainte appliquée en 2001 et 2002 sur les moyens de rénovation du parc (PALULOS),** de façon à satisfaire les besoins toujours élevés de réhabilitation du patrimoine HLM.

Pour 2003, **il appartient toutefois aux organismes de définir une stratégie d'intervention sur leur parc** qui prenne en compte la qualité du service global (qualité du logement, qualité des espaces extérieurs, services urbains de proximité) à offrir aux habitants et analyse les perspectives alternatives de démolition et de réhabilitation. La contrainte plus forte qui pèse dorénavant sur les crédits de PALULOS doit conduire les organismes HLM à mieux hiérarchiser leurs besoins selon les différentes composantes de leur parc et à concevoir la réhabilitation dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution de leur patrimoine. Dans cette perspective, le gouvernement incite les organismes à se doter de « plans stratégiques de patrimoine » qui pourront être subventionnés jusqu'à hauteur de 50 % de leur coût et prévoit que la moitié du parc HLM devra avoir fait l'objet d'un plan d'ici fin 2002 .

On observera enfin que la ligne « PALULOS » devrait également contribuer en 2003 à des opérations de mise en sécurité des HLM et notamment des ascenseurs, pour un coût non négligeable. Les crédits devraient de fait être davantage orientés vers ces objectifs prioritaires.

## ***B. QUELLE POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN ?***

### **1. Une montée en charge relativement lente des démolitions-reconstructions**

Le précédent gouvernement avait mis l'accent en 2002 sur les démolitions et la qualité de service. **Pour 2002, les crédits consacrés aux démolitions avaient été triplés,** passant de 25,9 millions d'euros à 76,2 millions d'euros, cette enveloppe visant à permettre la démolition d'environ 15.000 logements HLM en 2002 (contre 10.000 en 2001 et 6.000 en 2000) tout en améliorant le montant de l'aide apportée par opération.

**Votre commission avait souscrit l'an dernier à l'objectif annoncé mais rappelait que l'objectif d'accroître les démolitions était déjà ancien et que les résultats étaient encore faibles.**

En effet, 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.

#### Le coût des opérations de démolition

| Année | Nombre de logements financés à démolir | Coût moyen par logement en euros pour |                   |               | capital restant dû |
|-------|--|---------------------------------------|-------------------|---------------|--------------------|
|       |  | travaux                               | dont désamiantage | coûts sociaux |                    |
| 1997  | 3 311                                  | 4138                                  | s.o.              | 299           | 4700               |
| 1998  | 3 518                                  | 4758                                  | s.o.              | 1139          | 3845               |
| 1999  | 5 502                                  | 5361                                  | 1529              | 773           | 2830               |
| 2000  | 6 134                                  | 6146                                  | 1157              | 427           | 3017               |
| 2001  | 6 258                                  | 7089                                  | 1396              | 671           | 2669               |

La décomposition des coûts moyens constatés, rentrant dans l'assiette de la subvention, étudiée à partir des dossiers de demande de subvention déposés par les bailleurs comporte trois grands postes principaux :

- les coûts directs de démolition (préparation de chantiers, travaux démolition),
- les coûts sociaux,
- le capital restant dû.

On constate **une augmentation des coûts moyens de travaux de près de 15 % entre 2000 et 2001**, même si ce coût moyen cache des écarts importants. Les opérations les plus coûteuses se situent essentiellement en Ile-de-France. Il s'agit essentiellement d'opérations de démolition portant sur un nombre restreint de logements, entre 14 et 55 logements, et pour la plupart d'opérations de démolition partielle plus coûteuses.

Il faut également signaler que **le coût moyen de désamiantage**, composante du coût direct, passe de 1.155 euros à 1396 euros par logement et concerne plus de logements (52% de logements en 2001 contre 34% en 2002)

En revanche, les **coûts liés au capital restant dû sont en diminution** d'environ 10 %. Depuis 1997, ce coût moyen diminue. Ce type de coût dépend du montage financier initial des opérations et de la date de construction, les opérations les plus anciennes, largement amorties étant moins coûteuses.

Depuis l'année 1997, **les coûts sociaux par opération ont connu une évolution apparemment erratique**. Ils ne reflètent pas la réalité des coûts d'accompagnement supportés par le bailleur (déménagements, accompagnement social) dans la mesure où les dépenses engagées avant la décision de financement n'étaient pas prises en compte dans l'assiette de la subvention jusqu'à fin 2001.

Pour 2003, avec 60 millions d'euros de crédits, auxquels s'ajoutent les subventions automatiques du 1 % logement prévues par les conventions du 11 octobre et 11 décembre 2001, **la démolition de 12.000 logements est prévue**. L'objectif est réduit par rapport à 2002 (15.000 logements détruits) mais il est plus proche de la réalité des contraintes pour ce type d'opérations. **La réduction de l'enveloppe de crédits résulte donc d'un souci de transparence en ajustant les crédits aux besoins réels.**

On rappellera enfin que les spécialistes 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. **De fait, des changements devraient avoir lieu, en coordination avec la politique de la ville.**

## **2. Une approche plus globale dans le cadre d'une véritable politique de la ville serait-elle la solution ?**

L'année 2003 devrait précisément se caractériser **par la priorité accordée, en matière de rénovation sociale, à la politique de la ville, suivant en cela les déclarations de M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville.**

Parmi les 100.000 logements sociaux réhabilités en 2003, sont prioritaires les opérations :

- **situées dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville ;**

- **qui accompagnent un projet de renouvellement urbain.** Dans ce cas, lorsque des restructurations lourdes seront nécessaires, le taux du prêt complémentaire à la PALULOS peut - en concertation avec la Caisse des dépôts et consignations - être abaissé à 3 % et la durée du prêt portée jusqu'à 25 ans ;

- **qui améliorent la qualité de la vie quotidienne des habitants,** comme la réalisation de loges de gardiens et la lutte contre le bruit. Pour ce dernier point qui constitue une priorité du gouvernement, des dérogations aux montants plafonds de travaux peuvent être accordées. De même, le taux maximal de subvention a été porté à 15 % pour certains travaux d'isolation phonique.

**Les opérations inscrites dans les contrats locaux de relance du logement social sont également prioritaires pour bénéficier des concours**

**privilegiés du « 1 % logement ».** Il est prévu, en effet, un apport exceptionnel de la participation des employeurs à l'effort de construction à hauteur de 152 millions d'euros, destiné à améliorer l'équilibre économique de certaines opérations.

**D'une manière générale, le ministre délégué à la ville a annoncé des objectifs ambitieux en termes de démolition et reconstruction dans les quartiers difficiles.** Dans un premier temps, **la mise en place d'un « guichet unique »** pour regrouper les opérateurs publics, la Caisse des dépôts et consignations et les partenaires sociaux du 1 % logement devrait constituer un outil de simplification. Dans un second temps, il conviendra d'envisager une vraie politique interministérielle en faveur du renouvellement urbain.

### **3. Le rôle de la nouvelle « association foncière »**

Une association foncière, a été constituée depuis le 7 janvier 2002 par les partenaires sociaux sous l'appellation « Foncière Logement ». L'action de cette association est complémentaire de la montée en puissance des opérations de démolition qui rend souhaitable l'intervention d'un nouvel opérateur faisant construire des logements sur une partie des emprises libérées par les démolitions.

Financée par des fonds du 1 % logement et gérée par les partenaires sociaux, l'association foncière **doit progressivement investir, à l'horizon 2006, dans des programmes immobiliers locatifs deux milliards d'euros par an.**

En particulier, les opérations financées par l'apport de fonds du 1 % logement et par recours à l'emprunt seront :

- **d'une part construites, pour au moins 40% des sommes investies, sur les terrains reçus par l'association foncière en contrepartie du soutien du 1 % logement aux opérations de renouvellement urbain.** Ces logements ne seront soumis ni à plafond de loyer, ni à plafond de ressources ;

- **d'autre part, construites ou acquises dans les communes souffrant d'une insuffisance de l'offre locative sociale.** Ces logements entreront dans le décompte loi SRU, mais ne pourront pas représenter, commune par commune, plus de 30 % de l'engagement triennal.

Les actifs ainsi constitués ont pour vocation exclusive d'être transférés aux régimes de retraite complémentaire après une durée minimale de détention de 15 ans.

**En terme de calendrier,** d'ici 2006, la part annuelle des revenus du 1 % affectée à la nouvelle association foncière représentera environ un

milliard d'euros Cette somme constituera les fonds propres de l'association. Pour les programmes d'investissement, elle pourra mobiliser des emprunts dans la limite de 150 % du montant des fonds propres. Afin de permettre à l'Association Foncière de remplir un objectif d'engagement significatif en 2002 et 2003, ce pourcentage pourra être porté à 200 % pour les opérations engagées au titre de ces deux années.

**Pour 2003, le gouvernement prévoit déjà la mise en chantier de 4.000 logements grâce à la nouvelle association foncière.**

### **III. ENGAGER UN MOUVEMENT CLAIR DE DÉCENTRALISATION ET D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

#### **A. UNE LOI « SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS » TROP RIGIDE**

##### **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

##### **2. Un dispositif en cours de révision**

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

De fait, le Sénat a adopté le 13 novembre dernier, une proposition de loi modifiant la loi solidarité et renouvellement urbains, présentée par six de nos collègues sénateurs et rapportée par notre collègue Dominique Braye.

Concernant le logement social, le texte adopté par le Sénat substitue un « contrat de confiance » avec les élus locaux à une logique de contrainte financière, en remplaçant des impératifs de « stocks » de 20 % de logements sociaux dans les communes par des obligations portant, chaque année, sur l'affectation au logement social de 33 % des constructions nouvelles.

**Par ailleurs, votre commission a expliqué à de nombreuses reprises qu'il convenait de mener une politique de demande plutôt que d'offre**, ce qu'est venu confirmer le 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 aux efforts consistant à créer un parc de logements locatifs conventionnés (dispositif dit « Besson » en remplacement du dispositif « Périssol »).

**D'une manière générale, il est indispensable que le logement social réponde à la demande, comme le souligne encore un rapport de mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées de mars 2002 sur le logement social.**

*« Le calibrage des actions publiques ne peut être optimisé que s'il est appuyé sur une connaissance fine de la demande, qui n'est accessible et interprétable qu'au niveau local.*

*Plus profondément, la programmation des crédits d'aide au logement locatif a longtemps reposé sur l'idée qu'il convenait de répondre quantitativement à des « besoins » de construction et, plus récemment, de réhabilitations. Or, les « besoins en logement » ne peuvent être appréhendés au plan national. L'absence de définition normative de cette notion ne permet pas, en effet, d'évaluer objectivement la proportion de ménages dont les conditions de logement ne sont pas satisfaisantes selon la collectivité publique. En outre, une telle étude supposerait une connaissance du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat, en particulier de la façon*

*dont l'offre privée satisfait une partie des « besoins » en logement social. Or, cette connaissance fait défaut au plan national. Enfin, l'estimation des aides publiques à la réhabilitation et à la démolition est fondée sur des enquêtes déclaratives à la portée opérationnelle contestée. »*

**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.

## ***B. RÉFORMER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL VERS PLUS DE DÉCENTRALISATION***

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

**Un rapport de séminaire de l'Ecole nationale d'administration rendu public l'an dernier avait 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 personnes 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.

**Un récent rapport de mission de l'inspection générale des finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées de mars 2002 confirme**

## **L'importance de « prendre en compte le niveau local », ce que votre commission a souligné à plusieurs reprises<sup>1</sup>.**

### **« Une nécessaire prise en compte du niveau local »**

Les trois pays étudiés (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) accordent une responsabilité plus grande aux collectivités locales. Cette donnée est fortement liée à l'organisation administrative et politique des pays, et donne donc difficilement lieu à une comparaison. Cependant, au-delà des différents degrés de décentralisation, tous les pays examinés ont pris acte de la difficulté de fixer des règles nationales, voire régionales trop rigides.

Ainsi, au Royaume-Uni, les règles en matière de loyer ou d'attribution sont indicatives pour les communes, qui peuvent fixer des règles différentes. Aux Pays-Bas, l'Etat central se contente des règles générales, et les communes sont chargées de réguler le marché local de l'habitat. Enfin, en Allemagne, la récente réforme du droit de la construction (octobre 2001) vise à associer davantage les communes et groupements de communes à la fixation des règles, jusqu'alors principalement édictées par les Länder.

Par ailleurs, cette réforme du droit de la construction allemand a également cherché à enrichir les outils dont peuvent disposer les acteurs locaux pour intervenir sur le marché de l'habitat de manière fine. Ainsi, elle prévoit la possibilité de déconventionnement du parc conventionné et même de transfert de conventionnement, afin de coller au mieux à l'évolution des besoins.

Source : rapport sur le financement du logement social – IGF/CGPC – mars 2002

**Enfin, le rapport de l'ENA précité confirme qu'il n'y a pas de politique interministérielle.** On constate un empilement des dispositifs avec la superposition des normes issues de ministères différents (par exemple, les normes d'insalubrité sont fixées à la fois par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 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.

Votre rapporteur estime donc **l'idée d'impliquer davantage le ministère de la ville dans la rénovation urbaine est particulièrement positive.** Il rejoint en cela les observations de son collègue Eric Doligé, rapporteur spécial des crédits de la ville. Pour que la politique interministérielle de la ville soit effective, il faudrait toutefois que des moyens humains et financiers soient clairement attribués au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> Il faut se féliciter de cette observation, même s'il faut s'étonner que sur un sujet aussi essentiel que le logement social, la liste des personnes auditionnées ne mentionne ni élus locaux ni parlementaires s'intéressant au secteur du logement, à l'exception de notre collègue Jean-Louis Dumont, au titre de ses fonctions de président de la fédération des sociétés coopératives d'HLM.

## 2. Le rôle des collectivités locales dans la politique du logement est négligé

**Il n'existe pas de document de synthèse pertinent sur l'effort des collectivités locales en faveur du logement.**

De manière significative, le tableau sur l'effort financier de la Nation en faveur du logement ne les prend pas en compte, alors que son mentionnées les aides de l'Etat et des partenaires sociaux.

Le tableau fourni par le ministère de l'économie et des finances et le ministère chargé du logement sur les interventions des collectivités locales manque singulièrement d'explication pour qu'il puisse être permis d'en vérifier la pertinence. La modestie des sommes annoncées laisse à penser que certaines actions essentielles des collectivités locales, comme par exemple la mise à disposition de terrains à bâtir, n'ont pas été prises en compte.

### Interventions en faveur du logement des collectivités locales en 2000

*(en millions d'euros)*

|                  | Communes   | Départements | Régions   |
|------------------|------------|--------------|-----------|
| Aides directes   | 252        | 94           | 68        |
| Aides indirectes | 12         | 1            | 3         |
| <b>Total</b>     | <b>264</b> | <b>95</b>    | <b>71</b> |

Source : DCP Notes bleues de Bercy n°229-230

**Le ministère chargé du logement explique clairement qu'il n'existe pas de statistiques fiables en la matière.**

### **Participation au financement du logement des collectivités locales : des statistiques inexistantes**

Il n'existe pas de sources exhaustives actualisées régulièrement sur ce sujet. Les données exploitées par la Direction de la Comptabilité Publique ne retracent que partiellement les dépenses des collectivités locales dans le domaine du logement parce qu'une partie des dépenses ne correspond pas exactement à la nomenclature du domaine du logement et inversement une partie des dépenses de ce domaine n'ont pas trait à la politique du logement mais à des logements de fonction. De plus, les aides en nature par apport de terrains ne sont pas identifiables dans les comptes administratifs des communes.

Une étude effectuée par la CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993 vues à travers les comptes administratifs, fait apparaître les éléments ci-après.

Les interventions réalisées par les collectivités territoriales d'Ile-de-France sont sans commune mesure avec le reste du territoire. En ce qui concerne les régions, les dépenses moyennes effectuées en Ile-de-France en 1996-1997 représentent 60% de l'ensemble des dépenses des régions.

Les régions ont dépensé en moyenne 137,2 millions d'euros par an en 1996-97, dont 80,8 millions pour l'Ile-de-France. Rapportée au nombre d'habitants, la dépense moyenne de l'ensemble des régions est de 2,44 € par habitant, celle de la région Ile-de-France représente 7,62 € par habitant et celle du reste de la France représente 1,22 € par habitant. A noter que deux régions ne font aucune dépense pour l'habitat.

En ce qui concerne les départements, là encore il faut distinguer Ile-de-France et province. Les départements ont dépensé en moyenne 335 millions d'euros par an en 1996-97 dont 198 millions € pour l'Ile-de-France. Cela représente une dépense moyenne par habitant de 5,64 € pour la France, de 18,45 € par habitant en Ile-de-France et de 2,74 € par habitant hors Ile-de-France. Il faut noter qu'au sein même de l'Ile-de-France il y a de fortes disparités : trois départements dépensent plus de 30 € par habitant, ce sont dans l'ordre décroissant de dépenses : Le Val de Marne, Paris et les Hauts de Seine, à l'autre extrémité le département des Yvelines dépense seulement 1,37 € par habitant.

Il faut noter que Paris étant à la fois département et ville, à ce montant ne s'ajoute pas d'autre participation, alors que dans les autres départements de la petite couronne, notamment, les dépenses des villes pour le logement sont importantes 23,93 € par habitant en 1995 dans 25 villes d'Ile-de-France.

L'étude commandée par la CDC traite également des grandes villes et des groupements et fait apparaître pour cette catégorie une dépense moyenne de 6,25 € par habitant.

A partir de ces données, on peut tenter d'évaluer l'ensemble des dépenses des collectivités locales pour le logement en distinguant l'Ile-de-France et le reste du pays. En Ile-de-France, la région affecte 7,62 € par habitant, auxquels se rajoutent 19,67 € des départements (hors Paris) et on peut estimer à environ 3,05 € par habitant ce que rajoutent les villes, ce qui conduit à une dépense totale de l'ordre de 30,49 € par habitant hors Paris soit : 274 millions € et une dépense de 44,52 € pour Paris soit 93,76 millions d'euros.

Pour le reste de la France, on a environ 1,22 € par habitant pour les régions auxquels s'ajoutent 2,74 € pour les départements, et compte tenu des disparités importantes de dépenses des communes, on peut rajouter 0,76 € par habitant, ce qui fait un total de 4,73 € par habitant, ce qui conduit à une dépense d'environ 228,67 millions d'euros, soit une estimation totale d'environ 762,25 millions € par an.

Par ailleurs, en 2000, d'après l'enquête auprès des comptables des collectivités de plus de 700 habitants, c'est 430 millions d'euros qui ont été consacrés au logement, somme en diminution par rapport à l'année précédente ( 467,35 M€), la part des régions est en baisse régulière. Mais cette enquête ne prend en compte qu'une partie des aides effectives.

Le ministère du logement fait par ailleurs savoir que « *s'agissant de la décentralisation, le gouvernement a initié un processus de réflexion, de concertation et de recueil des propositions en vue de présenter un projet de loi dans les prochains mois. Les orientations concernant le logement ne sont pas encore arrêtées. Leur généralisation à l'ensemble du territoire sera, en tout état de cause, précédé d'une phase d'expérimentation.* »

**En complément d'une réflexion sur le rôle des collectivités locales et la décentralisation en matière de logement, il convient d'approfondir la réflexion sur la réforme du logement social.**

### ***C. RÉFORMER PLUS PROFONDÉMENT LA GESTION DU LOGEMENT SOCIAL***

#### **1. Mieux répondre aux demandes des citoyens**

*a) Adapter le logement social à la demande : réduire le taux de vacance*

Au 31 décembre 2000, on dénombre un peu moins de 130.000 logements vacants dans le parc locatif social (3,3% du parc), dont :

- **23.000 logements vides (0,5% du parc) pour cause de réhabilitation lourde, de démolition ou de vente prochaine** (qui ne sont donc pas proposés à la location) ;

- **45.000 logements vacants (1,2% du parc) depuis moins de trois mois**, c'est-à-dire en période d'attente « normale » entre deux occupants ;

- **65.000 logements vacants (1,6 % du parc) inoccupés depuis plus de trois mois faute de nouveau locataire** : ce dernier aspect de la vacance augmente fortement depuis quelques années.

L'enquête sur l'occupation des logements sociaux au 1er janvier 2000 a mis en évidence **le taux de vacance beaucoup plus élevé dans les zones urbaines sensibles (ZUS)** que dans le reste du parc ; en effet ce taux est de 6 % dans les ZUS et de 2,6 % hors ZUS et zones de revitalisation rurale (ZRR).

**Ce phénomène de la vacance du parc social devrait être mieux analysé afin d'engager réellement une politique de reconquête de l'habitat social dans certains quartiers.**

*b) Favoriser l'accès sociale à la propriété*

Un autre thème important est **l'accès sociale à la propriété**. Le nombre de ventes de logements HLM au niveau national de 1993 à 2000 est excessivement réduit comme le montrent les chiffres ci-dessous.

**L'accès sociale à la propriété dans le parc HLM**

| Années | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ventes | 4.632 | 6.443 | 9.857 | 5.825 | 7.838 | 7.951 | 5.053 |

La création de la société de garantie des opérations d'accès sociale à la propriété des organismes d'HLM, prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), a été retardée en raison des difficultés rencontrées pour dégager les fonds nécessaires à la dotation initiale de cet organisme.

Une solution a finalement été trouvée. **C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a déposé un amendement visant à permettre à la Caisse de garantie du logement locatif social de verser 15 millions d'euros en 2003 et en 2004 à la société de garantie. Cet amendement a été adopté par le Sénat en première lecture du projet de loi de finances.**

**Il conviendrait, tout comme pour la vacance, d'engager une vraie réflexion sur l'accès sociale à la propriété, son intérêt, ses objectifs et ses moyens.**

## **2. Mieux organiser et contrôler le secteur des organismes HLM**

*a) Une multiplicité de statuts avec d'importants inconvénients*

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, 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.**

Il faut tout d'abord réfléchir sur **la multiplicité des statuts des organismes HLM et ses conséquences.**

**Si l'on se réfère uniquement au régime fiscal des organismes sociaux,** les divergences sont telles qu'elles peuvent entraîner des distorsions de concurrence.

Ainsi, les sociétés d'économie mixte (SEM) intervenant dans le domaine du logement social sont entièrement soumises à l'impôt sur les sociétés, les organismes publics d'aménagement et de construction (OPAC) sont partiellement exonérés et les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM) sont totalement exonérées, y compris d'ailleurs pour leurs opérations ne relevant pas du logement social.

Du fait des distorsions, par exemple lorsqu'une SEM vend un logement social à une SA d'HLM, les plus-values latentes sont imposées immédiatement à l'impôt sur les sociétés car la SA d'HLM étant exonérée d'impôt sur les sociétés, le régime de faveur des fusions ne s'applique pas.

Le transfert de patrimoine entre organismes sociaux pose problème et doit être examiné avec attention, en lien avec une simplification du régime fiscal des organismes de logements sociaux.

Dans un premier temps, **votre rapporteur a simplement proposé par amendement à la première partie du projet de loi de finances pour 2003 d'aligner le régime fiscal du premier apport de logement social neuf d'un organisme à un autre sur le régime des ventes de logements sociaux, c'est-à-dire lui appliquer un taux de TVA de 5,5 %. Le Sénat a adopté cet amendement en première lecture du projet de loi de finances.**

On rappellera qu'aujourd'hui, l'exonération d'impôt sur les sociétés pour l'ensemble des organismes sociaux coûte 300 millions d'euros, dont 200 millions pour les SA d'HLM. Sur cette somme, une partie minoritaire correspond à des activités hors logement social.

#### *b) Mieux évaluer la gestion des organismes sociaux*

**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) Les propositions du rapport de la mission « financement du logement social »*

**Le rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées précité fait à ce sujet une série de propositions concernant la politique du logement, au-delà même du secteur HLM que votre rapporteur spécial juge utile de reproduire ici.**

**Les recommandations du rapport sur le financement du logement social**

**Sur la programmation et la répartition des crédits d'aide et leur articulation avec les objectifs territoriaux de la politique du logement**

1. Justification, à partir d'études de la demande, des programmes nationaux d'aide, et de leur répartition en enveloppes régionales.
2. Renforcement de l'effort d'étude de la demande, et dans les départements les plus chargés des moyens de suivi.
3. Liberté d'usage de la fongibilité au niveau régional et déspecialisation des aides budgétaires à la pierre.
4. Développement progressif du conventionnement global pluriannuel entre l'organisme de logement social et l'autorité territoriale (généralement départementale, aujourd'hui préfet de département ; sauf évocation au niveau régional pour les organismes étendus).

**Sur l'attribution des aides**

5. Application stricte des règles existantes pour l'attribution des aides consenties dans le régime maintenu.
6. Priorité budgétaire aux aides consenties dans le cadre du conventionnement global.
7. Déconcentration au niveau régional des règles d'application des aides à la pierre, les principes seuls restant définis au niveau central.

**Sur les caractéristiques, le contenu et les effets des conventions globales**

8. Conventions globales valant promesses des aides prévues, et autorisation d'emprunter selon le meilleur profil négociable dans le cadre du volume d'aide de taux attribué.
9. Durée négociable et adaptable, mais limitée, généralement 3 à 5 ans.

10. Admission au conventionnement global subordonnée à la production d'études stratégiques, patrimoniales, et de restructuration des loyers, robustes ; donc à la démonstration par l'organisme d'une qualification suffisante.

11. Encouragement par ce mécanisme au regroupement ou au travail coopératif des organismes.

12. Autorisation aux offices de créer des participations non majoritaires, notamment pour l'acquisition de compétences et pour la coopération dans les projets de renouvellement urbain.

13. Obligation de convenir sur les loyers, le programme d'investissements (et désinvestissements), les objectifs chiffrés de peuplement (engagement individuel d'attributions prolongeant les actuels accords collectifs).

14. Globalisation du financement sur emprunt.

#### **Sur la gestion des organismes**

15. Reconnaissance par une pratique transparente des amortissements et des provisions des moins values immobilières latentes.

#### **Sur les sources de financement**

16. Ouverture à la concurrence de la distribution des prêts sur livret A, comme pour les autres prêts au logement.

17. Approfondissement de l'analyse des conditions d'équilibre financier de la nouvelle société foncière du 1%.

18. Amélioration des études prévisionnelles actuelles de la CDC par de vrais modèles prévisionnels de la ressource, incluant une appréciation réaliste du risque de transformation.

19. Clarification des règles déterminant le prélèvement budgétaire de l'Etat sur les fonds d'épargne.

20. Inscription dans la loi des règles d'actualisation annuelle des barèmes des aides personnelles au logement.

Parmi les recommandations, il faut souligner une réflexion approfondie sur le conventionnement global et le souci d'établir un certain nombre de règles au niveau local.

On observera enfin **qu'un certain nombre de propositions reflètent les préoccupations exprimées par votre commission des finances depuis quelques années**, en particulier l'effort d'étude de la demande de logement social ou la clarification des règles déterminant le prélèvement budgétaire de l'Etat sur les fonds d'épargne.

## **CHAPITRE IV :**

### **DES AIDES A LA PIERRE POUR LE LOGEMENT PRIVÉ AFFAIBLIES**

#### **I. DES AIDES POUR L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ NON REVALORISÉES**

##### ***A. LE PRÊT À TAUX ZÉRO : MALGRÉ D'EXCELLENTS RÉSULTATS, UNE RÉDUCTION DES MOYENS***

#### **1. Un dispositif d'une grande utilité**

##### *a) Un dispositif efficace tant du point de vue économique que social*

L'an dernier, votre commission soulignait que 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 Périissol au dispositif Besson a été relativement lent), ce sont les flux d'accession à la propriété qui, tant dans le neuf que dans l'ancien, permettaient la bonne tenue du secteur de la construction et de l'entretien.

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

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

**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'accès 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 (Tranche 1), 1,6 Smic ; 21 % entre 12.638 euros et 15.793 euros (Tranche 2), entre 1,64 et 2 Smic ; 19 % entre 15.794 euros et 18.949 euros (Tranche 3), entre 2 et 2,5 Smic ; soit 75 % des acquéreurs ayant un revenu mensuel au plus égal à 2.193 euros, 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.

#### *b) Une efficacité confirmée par un récent rapport d'inspection*

Une mission a été confiée en 2001 à l'Inspection Générale des Finances, au Conseil Général des Ponts et Chaussées et au directeur de l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) sur le prêt à taux zéro.

**Les conclusions de cette mission confirment tout l'intérêt du prêt à taux zéro, tant du point de vue social qu'économique.**

**D'un point de vue social, la cible visée a été atteinte :** 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 SMIC en 2001 et bénéficient de 80 % des subventions versées ; plus de 60 % sont ouvriers ou employés ; par ailleurs, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un prêt à taux zéro sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM) ; enfin 61 % des bénéficiaires ont entre 25 et 35 ans.

D'un point de vue économique, comme votre commission l'avait déjà fait valoir, **ce prêt, réservé aux opérations neuves de construction ou d'achat, ou présentant un fort pourcentage de travaux a contribué à améliorer la situation du secteur du bâtiment.** Le nombre d'opérations déclenchées par le seul prêt à taux zéro a pu représenter jusqu'à 20.000 opérations par an (créant de l'ordre de 15.000 emplois) ce qui a permis d'apporter une réponse efficace à la crise de la construction observée au début des années 1990. La création du prêt à taux zéro a ainsi évité de passer sous

250.000 mises en chantier en 1996 et 1997 et a soutenu par la suite la remontée vers le seuil de 300.000 mises en chantier annuelles.

**De plus, l'effet de levier du dispositif a pu être évalué à environ 2,5 ce qui veut dire que les 800 millions d'euros de subventions versées sur l'année ont généré 2 milliards d'euros d'activité. Il convient de souligner le caractère exceptionnellement élevé de ce coefficient pour un investissement public (les valeurs généralement observées sont en effet voisines de 1).**

## **2. Un dispositif pourtant réduit ces dernières années**

**Depuis plusieurs années, de nombreuses mesures ont pourtant réduit l'efficacité sociale du prêt à taux zéro.**

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 : 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. **Depuis 1997, aucune revalorisation des plafonds de ressources n'a eu lieu**, ce qui a eu pour conséquence de « sortir » plusieurs milliers d'accédants demandeurs potentiels du prêt à taux zéro.

**De fait, le nombre de prêts à taux zéro s'est fortement réduit depuis 1997, passant de 123.000 à 102.000 prêts émis.** Pour 2003, une légère remontée est annoncée (103.000) mais ce chiffre ne permet pas de parler d'inversion de tendance.

Nombre de prêts à taux zéro

| année                   | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>PTZ émis</b>         | 145 000 | 123 000 | 111 200 | 126 266 | 111 000 | 102 000 |
| <b>PTZ mis en force</b> | 117 900 | 129 150 | 109 200 | 116 858 | 112 169 | 101 893 |

**Ainsi, les moyens budgétaires du prêt à taux zéro ne cessent de se réduire.** Pour 2003, la dotation passera de 884,2 à 780 millions d'euros (- 11,8 %) et les moyens d'engagement seront réduits de 869 à 778 millions d'euros (- 10,5 %).

**Consommation PTZ**

|              | 1997    |         | 1998  |       | 1999  |       | 2000  |       | 2001  |       | 2002 (31/08) |       |
|--------------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|
|              | AP      | CP      | AP    | CP    | AP    | CP    | AP    | CP    | AP    | CP    | AP           | CP    |
| <b>Total</b> | 1 114,0 | 1 066,0 | 912,1 | 903,7 | 816,6 | 870,6 | 912,1 | 903,7 | 816,6 | 870,6 | 529,0        | 547,2 |

On note par ailleurs que les opérations avec prêts garantis enregistrées au fonds de garantie de l'accès sociale FGAS (soit prêt à l'accès sociale PAS, soit PTZ, soit les deux) ont diminué de 13,4 % en 2001 par rapport à 2000 : 53.900 opérations contre 62.175 opérations en 2000, 73.200 en 1999, 69.200 en 1998, 70.000 en 1997 et 84.000 en 1996.

| Nombre d'opérations garanties (Mises en force) | Avec prêt à 0% garanti | Sans prêt à 0% garanti | Ensemble      |
|--|------------------------|------------------------|---------------|
| Avec PAS                                       | 36 9000                | 16 200                 | 53 100        |
| Sans PAS                                       | 800                    |                        | 800           |
| <b>Ensemble</b>                                | <b>37 700</b>          | <b>16 200</b>          | <b>53 900</b> |

source SGFGAS

La baisse observée depuis 1999 a pour origine principale l'absence d'actualisation des plafonds de ressources d'éligibilité aux prêts garantis par le FGAS ainsi que certaines contraintes réglementaires pénalisantes notamment pour les opérations réalisées dans l'ancien. Une réforme réalisée en octobre 2001 aurait levé en grande partie ces difficultés.

### 3. Un prêt complété par d'autres prêts aidés

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

#### Plans de financement accompagnant le PTZ en 2001

| Prêt Principal ...                | PAS          | PC           | MH (*)      | Prêt Libre   | PEL         |
|-----------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| <i>Seul</i>                       | 21.5%        | 5.9%         | 5.8%        | 21.6%        | 1.7%        |
| ... + Prêt 1%                     | 6.7%         | 2.4%         | 0.8%        | 4.5%         | 0.4%        |
| ... + Autre prêt social           | 1.5%         | 0.5%         | 0.4%        | 1.5%         | 0.2%        |
| ... + Prêt 1% + autre prêt social | 1.1%         | 0.4%         | 0.1%        | 0.4%         | 0.1%        |
| ... + Prêt 1% + PEL               | 1.2%         | 0.7%         | 0.2%        | 1.4%         |             |
| ... + PEL                         | 4.6%         | 2.5%         | 1.2%        | 7.7%         |             |
| ... + PEL + autre prêt social     | 0.3%         | 0.2%         | 0.1%        | 1.7%         |             |
| ... + Autres combinaisons         | 0.2%         | 0.1%         | 0.0%        | 0.1%         |             |
| <i>Ensemble</i>                   | <i>37.1%</i> | <i>12.6%</i> | <i>8.7%</i> | <i>38.9%</i> | <i>2.4%</i> |

(\* ) Autre prêt éligible au marché hypothécaire

(\*\*) Prêt Epargne Logement

La répartition des plans de financement en 2001 est très semblable à celle de 2000. **La différence notable concerne le recours accru aux prêts libres dans les opérations d'accession avec un prêt à taux zéro.**

On note par ailleurs le recul des prêts d'épargne logement (malgré une légère baisse des taux), et des prêts conventionnés.

**Une comparaison des résultats 2001 avec les chiffres 2000 montre une stabilisation du nombre de prêts à taux zéro associés à un prêt à l'accession sociale (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.

#### **4. Une aide particulièrement 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. Depuis, le coût de l'accession à la propriété s'est élevé malgré l'effet positif de la baisse des taux d'intérêt.

En 2001, on a toutefois observé une légère amélioration de la situation des accédants en Ile de France. Une comparaison du taux d'effort de cette année d'avec celui de 2000 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%).

Pour 2002, certaines évolutions contredisent ces éléments. En effet, si l'on compare les caractéristiques des opérations avec prêts à taux zéro entre juin 2001 et juillet 2002, on s'aperçoit de plusieurs évolutions :

---

<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%.*

- **une tendance à la réduction du nombre de prêts**, assez marquée dans le secteur neuf, même s'il faut tenir compte du décalage d'un mois dans les statistiques ;

- **une relative stabilité du montant moyen du prêt à taux zéro**, sauf pour l'accession dans l'ancien en province ;

- **une sensible augmentation des mensualités de remboursement en Ile de France**, qui passent de 747 à 900 euros pour l'accession dans le neuf, le taux d'effort progressant de 31 à 36 % ;

- **le point positif concerne la province où l'on constate une diminution des mensualités dans le neuf** (716 à 700 euros) associée à une réduction du taux d'effort des ménages (33,3 % à 31,8 %) mais les mensualités dans l'ancien progressent (533 à 600 euros) et le taux d'effort également (28,5 à 31,6 %).

#### Comparaison des émissions de prêts à taux zéro entre juillet 2001 et juin 2002

| Zone<br>Type                  | IdF          |              |              |              | Province     |              |              |              |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                               | Neuf         |              | Ancien       |              | Neuf         |              | Ancien       |              |
|                               | 2002         | 2001         | 2002         | 2001         | 2002         | 2001         | 2002         | 2001         |
| <b>Nombre de prêts</b>        | 2.682        | 3.646        | 67           | 78           | 27.879       | 32.889       | 4.771        | 6.879        |
| <b>Montant PTZ</b>            | 20.400       | 20.443       | 18.800       | 18.431       | 16.100       | 16.022       | 13.200       | 12.821       |
| <b>Prêt principal</b>         | 155.200      | 81.300       | 74.500       | 67.352       | 72.200       | 63.983       | 52.700       | 46.954       |
| <b>Autres prêts (1)</b>       | 4.300        | 7.302        | 4.300        | 9.177        | 6.800        | 9.772        | 5.100        | 6.830        |
| <b>Apport personnel</b>       | 24.500       | 25.352       | 10.500       | 20.223       | 17.300       | 17.272       | 6.200        | 6.570        |
| <b>Total</b>                  | 204.400      | 134.399      | 108.100      | 115.190      | 112.400      | 107.050      | 77.200       | 73.175       |
| <b>Mensualité moyenne (2)</b> | 900          | 747          | 600          | 671          | 700          | 716          | 600          | 533          |
| <b>Revenu net moyen</b>       | 2.500        | 2.409        | 2.400        | 2.424        | 2.200        | 2.149        | 1.900        | 1.875        |
| <b>Taux d'effort</b>          | <b>36.0%</b> | <b>31.0%</b> | <b>25.0%</b> | <b>27.7%</b> | <b>31.8%</b> | <b>33.3%</b> | <b>31.6%</b> | <b>28.5%</b> |

source SGFGAS

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

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

## B. RÉFORMER LE PRÊT À TAUX ZÉRO ?

### 1. Des mesures de restriction réglementaires

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.**

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.

Le décret du 26 décembre 2000 a modifié et complété le décret du 20 janvier 1997 qui portait la quotité de prêt à 25 % du coût de l'opération lorsqu'elle est située en zone franche urbaine par une disposition qui porte la quotité de financement à 30 % en zones franches urbaines et en zones urbaines sensibles.

L'arrêté du 26 décembre 2000 modifie les taux de subvention maxima versés par l'Etat aux établissements de crédits destinés à compenser l'absence d'intérêt. Les nouveaux taux varient de 15,91 à 70,49 % selon les tranches de revenu, compte tenu de la baisse des taux de marché observée au cours de l'année.

L'arrêté du 4 octobre 2001 modifie également la définition des ressources prises en compte en substituant aux revenus nets catégoriels antérieurement pris en compte dans les barèmes le revenu fiscal de référence, plus proche des ressources réelles.

## **2. Une « expérimentation » vite achevée**

**Pour la première fois depuis 1996, des mesures ont été prises pour compléter le prêt à taux zéro en 2002.**

Au titre du renouvellement urbain, a en effet été introduite à titre expérimental une aide directe à la pierre venant compléter le prêt à taux zéro. À cet effet, deux appels à projet ont été lancés afin de sélectionner :

- d'une part, 1.000 logements réalisés par des promoteurs, publics ou privés dans des zones urbaines sensibles,
- d'autre part, 1.000 logements lancés par des organismes d'HLM à destination de ménages très modestes.

Dans les deux cas, une aide de 10.700 euros devait être attribuée pour chaque habitation concernée, diminuant d'autant le prix d'acquisition du logement.

**Votre commission s'était montrée assez réservée sur cette expérimentation, dont le coût pouvait se révéler assez important, en souhaitant davantage une revalorisation du barème du prêt à taux zéro.**

**De fait, l'expérimentation n'a pas donné de résultats véritablement probants. Selon les informations du ministère, cette expérimentation ne devrait donc pas être reconduite en 2003.**

Concernant l'appel à projets « accession très sociale dans des zones urbaines attractives » seuls 267 logements ont été déclarés éligibles à la prime en 2002. Les opérations sélectionnées restent chères au regard des capacités de remboursement des emprunteurs tout en étant insuffisamment orientées vers les zones les plus denses. L'appel à projets concernant les zones urbaines sensibles a permis d'agréer seulement 55 logements<sup>1</sup>.

### **3. Des pistes de réformes à explorer**

Il conviendrait de renforcer le prêt à taux zéro, notamment en milieu urbain, en étudiant le rôle spécifique des collectivités locales.

**Il faut d'ailleurs noter que le rapport de la mission d'évaluation sur le PTZ propose de nouvelles pistes d'amélioration.**

La principale problématique est celle de **l'élargissement du prêt à taux zéro à l'acquisition dans l'ancien**. L'obstacle auquel se heurte l'élargissement à l'ancien du prêt à taux zéro est toutefois le coût budgétaire très élevé de cette mesure : en 1996, l'abaissement de la quotité de travaux à 20 % a ainsi coûté près de 260 millions d'euros.

D'autres mesures peuvent être envisagées :

- **soit créer une aide permettant aux accédants modestes de réaliser les travaux de mise aux normes des logements qu'ils acquièrent dans l'ancien** mais la création d'un tel dispositif a un coût important (de l'ordre de 300 millions d'euros) et doit être considérée en lien avec les subventions de l'ANAH ;

- **soit abaisser la quotité de travaux nécessaire pour obtenir un prêt à taux zéro uniquement dans les zones tendues** en remplaçant celle-ci par un montant de travaux minimal de l'ordre de 15.000 euros ; cette mesure

---

<sup>1</sup> Notre collègue Jean-Louis Dumont, président de la fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM a toutefois fait valoir auprès de votre rapporteur que la prime spécifique à l'accession très sociale a concerné 57 programmes immobiliers pour un total de 1.337 logements dont 625 pouvant bénéficier de la prime. Plus du tiers de la production des organismes d'HLM en accession groupée aurait été concernée par l'expérimentation. Il conteste donc le fait que l'expérimentation n'aurait pas donné de résultats véritablement probants.

d'un coût plus réduit (de l'ordre de 61 millions d'euros) permettrait d'avoir une action pour développer l'accession sociale en milieu urbain.

**Malgré les contraintes budgétaires actuelles, votre rapporteur souhaite que ces pistes de travail soient explorées et que soit notamment tenu compte de l'action et de l'expérience de certaines grandes villes, qui renforcent le prêt à taux zéro.**

### *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 plus de 770.000 prêts (dont 63 % de PAS) pour un montant total de crédits de 29,57 milliards d'euros (84 % de PAS). Environ 60 % 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. La question des éventuels excédents du FGAS toujours en suspens**

**Ces dernières années, la question s'est posée, notamment à l'initiative de votre commission, sur la base des informations délivrées par le ministère, d'une modification des conditions de versement de l'Etat au FGAS, car l'accroissement des dotations budgétaires allait à contre-courant de l'évolution de la trésorerie de ce fonds.**

Ainsi, la trésorerie du FGAS s'élevait à 550 millions d'euros à la clôture de l'exercice 1999 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 d'un peu plus de 400.000 euros.

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 à 56,5 millions d'euros pour 2001.

En 2002, l'Assemblée nationale a à son tour souhaité réviser les crédits du FGAS suivant en cela les propositions de notre collègue député

Jean-Louis Dumont au titre de la mission d'évaluation et de contrôle sur le logement social.

**Celui-ci estimait en effet, s'appuyant notamment sur l'analyse développée en 2000 par votre commission,** 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. »*

Votre commission avait alors observé que le FGAS n'est pas seulement une trésorerie mais est un fonds de garantie qui doit faire face à des engagements.

**Cependant, 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 commission 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.**

**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 SOUS FORTE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

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 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).

Après une revalorisation en 1999-2000, le nombre de logements subventionnés a de nouveau chuté en 2001, pour retrouver un niveau équivalent à celui de 1996, en passant de 80.184 à 72.046 logements.

#### Les dotations en faveur des propriétaires occupants

|      | Nombre de logements subventionnés | Dotations initiales (LFI) |        | Crédits disponibles |        | Crédits consommés |        |
|------|-----------------------------------|---------------------------|--------|---------------------|--------|-------------------|--------|
|      |                                   | AP                        | CP     | AP                  | CP     | AP                | CP     |
| 1994 | 68771                             | 91,47                     | 74,70  | 100,83              | 98,31  | 100,83            | 94,20  |
| 1995 | 55909                             | 91,62                     | 91,62  | 80,19               | 96,87  | 80,19             | 98,74  |
| 1996 | 72510                             | 92,23                     | 92,23  | 122,72              | 105,95 | 122,72            | 90,92  |
| 1997 | 66623                             | 91,47                     | 108,24 | 125,77              | 142,54 | 121,96            | 87,96  |
| 1998 | 69419                             | 121,96                    | 105,19 | 110,53              | 108,80 | 110,53            | 101,58 |
| 1999 | 77414                             | 124,32                    | 116,70 | 109,08              | 118,71 | 109,08            | 110,74 |
| 2000 | 80184                             | 121,96                    | 121,96 | 106,71              | 103,67 | 106,71            | 128,15 |

|      |       |               |               |        |        |               |               |
|------|-------|---------------|---------------|--------|--------|---------------|---------------|
| 2001 | 72046 | <b>121,96</b> | <b>121,96</b> | 109,76 | 130,60 | <b>109,76</b> | <b>111,00</b> |
|------|-------|---------------|---------------|--------|--------|---------------|---------------|

Les dotations budgétaires affectées à la PAH en loi de finances initiale ont fortement progressé entre 1994 et 2001.

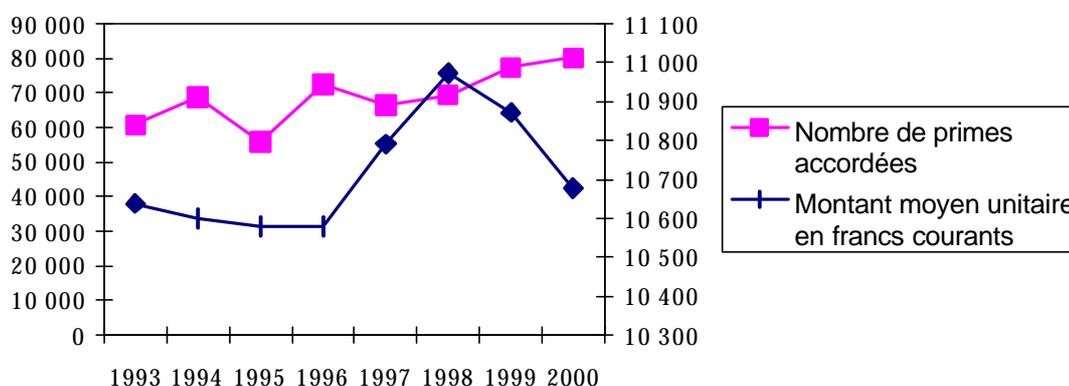
En 1997, la dotation obtenue en loi de finances initiale a été abondée en fin de gestion à hauteur de 38,1 millions d'euros en AP et en CP dans le cadre du plan de relance de la réhabilitation de l'habitat social. Cette mesure a permis un accroissement sensible du nombre de logements améliorés annuellement. On constate toutefois un décalage important entre les crédits inscrits en LFI et les crédits réellement consommés.

Par ailleurs, on note **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



**On rappellera que la dernière revalorisation du barème des plafonds de ressources date d'un arrêté du 21 décembre 1993, applicable au 1er janvier 1994.**

Dans le cadre de la réforme de l'ANAH, les crédits budgétaires relatifs à la PAH ont été intégrés, à compter de l'exercice 2002, au sein de la subvention d'investissement de l'ANAH.

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

**Votre commission 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<br>60 % PAP                  | 25 %<br>35% ou 40%) | 85 000 F<br>85 000 F | 21 250 F<br>29 750 F<br>(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 ministère en charge du 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.

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

### **1. L'activité de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat en baisse**

**Après avoir sensiblement progressé en 2000, l'activité de l'ANAH dans son ensemble a diminué en 2001, puisque le nombre de logements subventionnés est passé de 135.542 à 127.682.** Le niveau atteint est toutefois sensiblement supérieur à la période 1996-1999, qui avait marqué un « creux » d'activité.

|      | <b>ANAH</b>               |                                   |
|------|---------------------------|-----------------------------------|
|      | Nombre de dossiers agréés | Nombre de logements subventionnés |
| 1994 | 54 489                    | 143 600                           |
| 1995 | 52 478                    | 126 446                           |
| 1996 | 48 557                    | 111 795                           |
| 1997 | 48 595                    | 107 574                           |
| 1998 | 50 634                    | 111 187                           |
| 1999 | 54 250                    | 118 414                           |
| 2000 | 59 767                    | 135 542                           |
| 2001 | 56 191                    | 127 682                           |

Le ministère explique que la diminution du nombre de logements subventionnés par l'ANAH en 2001 par rapport à 2000 **s'expliquerait notamment par le fait que les commissions de l'agence ne se sont pas réunies pour agréer des dossiers en décembre 2001.**

Le tableau ci-après, qui présente depuis 1994 le nombre de dossiers agréés et le nombre de logements subventionnés pour l'ANAH, au titre des propriétaires-bailleurs ainsi que le nombre de logements subventionnés avec une PAH, témoigne également **d'un affaiblissement des opérations de réhabilitation du parc privé.**

|      | <b>ANAH</b>               |                                   | <b>PAH</b>                        | <b>TOTAL</b>                                    |
|------|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
|      | Nombre de dossiers agréés | Nombre de logements subventionnés | Nombre de logements subventionnés | Nombre de logements du parc privé subventionnés |
| 1994 | 54 489                    | 143 600                           | 68 771                            | 212 371   |
| 1995 | 52 478                    | 126 446                           | 55 909                            | 182 355   |
| 1996 | 48 557                    | 111 795                           | 72 510                            | 184 305   |
| 1997 | 48 595                    | 107 574                           | 66 623                            | 174 197   |
| 1998 | 50 634                    | 111 187                           | 69 419                            | 180 606   |
| 1999 | 54 250                    | 118 414                           | 77 414                            | 195 828   |
| 2000 | 59 767                    | 135 542                           | 80 184                            | 215 726   |
| 2001 | 56 191                    | 127 682                           | 72 046                            | 199 728   |

Par ailleurs, l'évolution du nombre de logements conventionnés subventionnés par l'ANAH depuis 1994 est résumée dans le tableau suivant.

| <b>Logements conventionnés</b> | <b>1994</b>  | <b>1995</b>   | <b>1996</b>   | <b>1997</b>  | <b>1998</b>  | <b>1999</b>  | <b>2000</b>  | <b>2001</b>  |
|--------------------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Diffus                         | 1 000        | 1 400         | 1 000         | 900          | 1 550        | 960          | 2 300        | 1 900        |
| OPAH                           | 4 400        | 5 700         | 6 900         | 5 000        | 4 520        | 5 560        | 4 400        | 3 000        |
| PST                            | 3 600        | 4 200         | 4 300         | 3 200        | 3 030        | 3 430        | 2 950        | 2 500        |
| <b>Ensemble</b>                | <b>9 000</b> | <b>11 300</b> | <b>12 200</b> | <b>9 100</b> | <b>9 100</b> | <b>9 950</b> | <b>9 650</b> | <b>7 400</b> |

Le nombre de logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement qui avait chuté à 9.100 logements en 1997 s'est stabilisé à un niveau légèrement inférieur à 10.000 logements sur la période 1998-2000. Les résultats des années 1995 et 1996, étaient directement liés à la mise en place à partir de juillet 1995 de la majoration forfaitaire de subvention applicable aux logements vacants conventionnés.

**La très forte diminution constatée en 2001 serait due pour partie à une diminution du nombre d'OPAH et surtout à la non tenue des commissions en décembre**, mois au cours duquel est habituellement engagé le plus grand nombre de dossiers en OPAH où se trouve la plus grosse part des opérations conventionnées.

Par ailleurs, en 2001, 6.821 logements subventionnés ont fait l'objet de la part des propriétaires d'un engagement de location en loyer intermédiaire (6.525 en 2000) et 2.435 ont été déclarés maintenus sous le régime de la loi du 1er septembre 1948 (2.430 en 2000). Ces logements sont situés essentiellement dans le secteur diffus et dans les zones à marché locatif très tendu, en particulier en agglomération parisienne.

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

**L'ANAH 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 a publié 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.

#### **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. DES MENACES SUR LES MOYENS DE RÉHABILITATION DU PARC LOCATIF**

#### **1. La tentation de réduire les moyens de l'ANAH après la baisse du taux de TVA**

##### *a) Des dotations budgétaires en réduction dans les lois de finances successives*

L'an dernier, votre commission 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 de réduction des aides au parc privé, avec pour appui le rapport de la Cour des comptes.**

Dans le cadre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'intervention de l'ANAH a été étendue au financement des travaux réalisés par les propriétaires-occupants. Dès la loi de finances initiale pour 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 (-9,4 %).

**Votre commission 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 été noté qu'en 2001 l'établissement public pourrait puiser dans sa trésorerie** pour compenser la chute des dotations budgétaires. Pour 2002, la réduction des moyens de l'ANAH s'est cependant confirmée.

Le précédent gouvernement parlait 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 était revalorisé.

Ce « recentrage » s'appuyait notamment **sur les observations de la Cour des Comptes** dans son rapport public annuel 2000 précité sur les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé.

Dans le projet de loi de finances pour 2003 soumis par le gouvernement, les moyens de paiement de l'agence sont fortement revalorisés (+13 %) mais les moyens d'engagement chutent de 11 %. De fait, les opérations de l'agence sont sur une pente descendante comme en témoignent les chiffres de l'agence pour 2001.

**Votre rapporteur estime essentiel que les moyens de l'ANAH soient préservés. Les pouvoirs publics cherchent en effet à favoriser le logement locatif et la fin programmée de la loi de 1948 devrait également conduire à des besoins accrus en termes de réhabilitation. Il faut qu'un message positif soit adressé aux bailleurs, qui continuent d'acquitter une fiscalité relativement élevée sous la forme notamment de la contribution annuelle sur les revenus locatifs.**

Le fonds de roulement de l'agence, qui avait permis de maintenir ses moyens malgré la baisse des dotations, s'est considérablement réduit.

#### **Situation de trésorerie de l'ANAH**

| Situation au :   | Fonds de roulement | Trésorerie |
|------------------|--------------------|------------|
| 31 décembre 1994 | 101,38 M€          | 98,63 M€   |
| 31 décembre 1995 | 155,35 M€          | 151,69 M€  |
| 31 décembre 1996 | 157,63 M€          | 151,08 M€  |
| 31 décembre 1997 | 66,93 M€           | 59,46 M€   |
| 31 décembre 1998 | 88,27 M€           | 80,04 M€   |
| 31 décembre 1999 | 111,90 M€          | 73,18 M€   |
| 31 décembre 2000 | 99,24 M€           | 80,19 M€   |
| 31 décembre 2001 | 18,60 M€           | 10,06 M€   |

A la fin de l'année 2000, le fonds de roulement correspondait à plus de trois mois de fonctionnement courant, y compris les dépenses d'intervention. En revanche, à la fin de 2001, le fonds de roulement ne représente plus que les 2/3 des dépenses d'un mois de fonctionnement courant, dépenses d'intervention comprises.

*b) Des initiatives parlementaires pour abonder les crédits de l'Agence contredites par des annulations en cours d'année*

**De fait, des mesures de revalorisation de crédits de l'ANAH ont été prises à l'initiative des parlementaires.**

Lors de l'examen du budget du logement à l'Assemblée nationale, le ministre en charge du logement, M. Gilles de Robien, a indiqué que « grâce

*aux efforts de l'Assemblée nationale et du Sénat* » il avait bon espoir de voir la dotation de l'ANAH revalorisée.

**De fait, le ministre du budget a présenté à l'Assemblée nationale un amendement pour revaloriser de 30 millions d'euros en AP/CP le budget de l'ANAH. Cette revalorisation n'a pas été directement gagée par une réduction de crédits sur une autre ligne, contrairement à l'an passé<sup>1</sup>.**

Le budget d'investissement de l'ANAH passe donc entre la LFI 2002 et le PLF 2003 de 442,1 à 422 millions d'euros en autorisations de programme (- 4,5 %) et de 363,6 à 441,6 millions d'euros en crédits de paiement (+ 21,5 %).

Il faut cependant souligner qu'en 2001 la ligne budgétaire de l'ANAH a subi des annulations à hauteur de 61 millions d'euros en autorisations de programme et 13,7 millions d'euros en crédits de paiement. **Sur ce montant, 30,5 millions d'euros d'AP ont été annulés par arrêté du 27 décembre 2001 après le vote du Parlement, soit exactement le montant de la revalorisation votée pour 2002.** On a donc, en gestion, parfaitement annulé l'effet du vote des parlementaires.

De surcroît, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 comporte de fortes annulations sur le chapitre 65-48 dont des annulations sur les dotations de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, pour un montant à préciser mais qui pourrait être de l'ordre de 65 millions d'euros en crédits de paiement.

## **2. Une tentation a priori confirmée pour 2003**

Selon le ministère, l'année 2003 sera consacrée à la poursuite de la réforme de l'ANAH.

a) par décret en Conseil d'Etat, la liste des bénéficiaires des aides de l'ANAH devrait être étendue ; l'objectif poursuivi est de permettre aux établissements publics d'aménagement, normalement exclus des aides, de pouvoir en bénéficier pour des opérations de « portage » de lots de copropriétés menées dans des immeubles en plan de sauvegarde ; le projet de décret a été transmis au Conseil d'Etat le 27 mars 2002.

b) Un autre point réglementaire, actuellement en cours d'examen, est relatif aux conditions d'intervention des « organismes de groupage ». Il s'agit d'étudier dans quelle mesure certaines prestations relevant du domaine du

---

<sup>1</sup> Par voie d'amendement adopté à l'Assemblée nationale, le gouvernement avait procédé à un abondement de 9,15 millions d'euros en crédits de paiement et 30,5 millions d'euros en autorisations de programme gagé par des réductions de même montant sur le chapitre 65-50, article 90 (contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale).

logement pourraient bénéficier d'une procédure simplifiée de passation des marchés publics.

c) Sur le plan de ses interventions, l'agence va poursuivre l'effort engagé pour la promotion d'un secteur privé d'occupation sociale.

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

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

D'une manière générale, les nouveaux objectifs fixés à l'ANAH (logements sociaux conventionnés, éradication des logements indignes et des copropriétés dégradées) pourraient aboutir à un nombre limité d'opérations subventionnées à un taux élevé (jusqu'à 70% du montant des travaux) au lieu d'un nombre élevé d'opérations financées à un taux plus faible (25%), ce qui inquiète certains professionnels du bâtiment qui estiment que la chute du nombre d'opérations aurait des effets sur l'emploi.

### **3. Des aides pourtant essentielles pour résorber la vacance et rénover le parc locatif ancien**

Même si la baisse à 5,5 % de la TVA sur les travaux dans les logements d'habitation a constitué un formidable outil pour la rénovation, **l'action de l'ANAH reste essentielle pour la remise sur le marché de logements fortement dégradés.**

Ainsi chaque année, l'ANAH remet sur le marché plusieurs dizaines de milliers de logements vacants.

| <b>Année</b> | <b>nombre de logements vacants remis sur le marché</b> | <b>en % du nombre total de logements subventionnés</b> |
|--------------|--|--|
| <b>1997</b>  | 35 000   | 32,5   |
| <b>1998</b>  | 34 400   | 31   |
| <b>1999</b>  | 34800  | 29,4   |
| <b>2000</b>  | 35 400   | 26,1   |
| <b>2001</b>  | 34 200   | 26,8   |

A ce sujet, on peut rappeler que la taxe sur les logements vacants affectée à l'ANAH devrait lui rapporter 12,2 millions d'euros en 2002. Cette recette lui permet d'abonder son budget mais **le nombre de réclamations est si important que l'on peut s'interroger sur le rendement réel de cette taxe**, dont les coûts de recouvrement doivent excéder de beaucoup les recettes encaissées.

**La taxe sur les logements vacants**

| Année | Nombre de logements | Montant de la taxe émise (en M€) | Nombres de réclamations reçues (en %) | Montant dégrévé en M€(en % du montant émis) |
|-------|---------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---|
| 1999  | 132 766             | 48,42                            | 45 508 (34%)                          | 9,42 (19%)                                  |
| 2000  | 104 279             | 43,96                            | 57 611 (55%)                          | 25,92 (58%)                                 |
| 2001  | 101 959             | 46,07                            | 34 951 (34%)                          | 15,42 (33%)                                 |

**4. La nécessité de préserver certaines opérations essentielles pour les collectivités locales**

Plus de vingt cinq ans de politique de réhabilitation urbaine menée, en particulier grâce aux Opération programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), ont montré l'efficacité des dispositifs mis en place, et la pertinence du partenariat - collectivité territoriale/Etat/ANAH - pour déclencher chez les acteurs privés des dynamiques d'investissement.

Cependant, selon le ministère, plusieurs facteurs justifient aujourd'hui une réforme des OPAH : il s'agit notamment de la persistance d'habitat particulièrement dégradé (insalubre, plombé ou menaçant ruine) sur certains sites, de la corrélation croissante entre habitat dégradé et fragilité des occupants, du développement d'outils opérationnels connexes à l'OPAH et de la prise de conscience de plus en plus forte de la complémentarité entre parc public et parc privé.

C'est dans ce contexte **qu'une nouvelle circulaire relative aux OPAH est en cours d'élaboration.**

**D'une manière générale, votre rapporteur souligne toute l'importance des OPAH : il souhaite que la réduction du nombre d'opérations en 2001 au titre de ces opérations ne soit que temporaire et que la nouvelle circulaire conduise à faciliter les nouvelles opérations.**

## ***D. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ : VERS UNE RÉORIENTATION ?***

### **1. De grandes difficultés à mettre en oeuvre la loi de lutte contre les exclusions**

**La lutte contre le saturnisme et l'insalubrité en général est un objectif essentiel de la politique du logement, et des moyens importants y sont consacrés chaque année en loi de finances initiale.**

Depuis la mise en place du dispositif jusqu'au 1er juillet 2001, les chiffres communiqués par les DDE confirment **la montée des signalements** : 16.886 signalements ont été effectués qui ont donné lieu à 1.763 diagnostics. Sur ces diagnostics, 940 se sont révélés positifs et ont généré 574 notifications de travaux. 155 travaux ont été réalisés et déclarés aux services de l'Etat par les propriétaires et 44 par l'Etat, soit 199 travaux effectués.

**On note ainsi à la fois une forte prise de conscience, ce dont témoigne le nombre de signalements, et une faible mise en oeuvre des travaux, qui s'explique par la complexité des opérations et la dispersion des intervenants.**

#### **La lutte contre le saturnisme : une montée en charge très difficile**

Lors des deux premières années de mise en œuvre, **la montée en charge du dispositif saturnisme s'est faite lentement** pour diverses raisons tenant notamment au respect des procédures de marchés publics dans le cadre européen, à la capacité des services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS) à répondre aux appels d'offre, aux délais courts d'exécution des travaux exigés des propriétaires par la loi, au fait que le risque d'accessibilité au plomb est en général révélateur d'une situation plus générale d'insalubrité à laquelle il faut remédier.

**La délimitation de périmètres de zones à risque d'accessibilité a été mise en oeuvre progressivement par les préfets.** A ce jour 54 départements au total sur 100 indiquent s'être engagés dans une démarche de délimitation de zones à risque. Le choix de zonage de l'intégralité du département par la plupart des préfets, compte tenu notamment de la difficulté à déterminer des zones exemptes de tout risque sanitaire, a eu pour conséquence un afflux des signalements, qu'il n'est pas facile de traiter dans l'urgence.

**1) En 1999, année à la fin de laquelle s'est mis en place le dispositif prévu par la loi contre les exclusions de lutte contre le saturnisme, 3 départements avaient fait une demande** de crédits sur ce chapitre pour un montant de 2,59 millions d'euros sur un total de 4,57 millions d'euros budgétés. Les deux départements ayant mobilisé 98 % de ces crédits étaient Paris et la Seine Saint-Denis, départements pionniers dans la lutte contre le saturnisme, bien avant l'intervention de la loi.

2) **En 2000, 22 départements** ont demandé et obtenu des crédits pour un montant de 5,3 millions d'euros sur un total de 11,4 millions d'euros budgétés en LFI. Ce montant concernait essentiellement 4 départements fortement urbanisés : les Bouches-du-Rhône, Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne. Néanmoins, **seulement 7 % des crédits ont été consommés** en raison essentiellement des délais liés à la mise en place dans les départements des procédures de marchés de diagnostics et de travaux. Toutefois, les actions prévues à fin 2000 ont été réalisées en 2001 et des progrès en matière de gestion des marchés et réalisation de travaux d'urgence ont été réalisés.

3) **En 2001, 27 départements** ont demandé et obtenu 5,33 millions d'euros de crédits sur 9,14 millions d'euros en LFI. Sur ce montant, 29 % soit 1,54 million d'euros ont été mandatés.

4) **Fin août 2002**, 40 départements ont fait une demande pour 8,8 millions d'euros. La quasi totalité de la ligne budgétaire (79,73 %) est toutefois mobilisée par 7 départements dont le Val d'Oise, la Seine St Denis, l'Essonne, Paris, la Loire, les Pyrénées-orientales et le Rhône.

On remarque par ailleurs que la quasi totalité de la ligne de l'année a déjà fait l'objet à fin juillet 2002 de délégations de crédits soit 7,7 millions d'euros, ce qui confirme la montée en puissance du dispositif notamment dans les départements d'Ile de France et les départements engagés et expérimentés.

Le mandatement effectif des crédits n'est pas connu à ce jour en raison d'un décalage avec les délégations effectuées, mais on peut prévoir une amélioration de cette consommation par rapport à 2001 compte tenu de la mise en œuvre du dispositif dans sa phase opérationnelle en 2002 et par conséquent du règlement des factures sur des marchés mis en place pendant l'année 2001.

## **2. Le résultat : des moyens peu consommés, malgré une faible amélioration**

Dans le projet de loi de finances pour 2003, au moins trois lignes budgétaires sont consacrées à la résorption de l'insalubrité :

- l'article 37-40/10 « *lutte contre le saturnisme et l'insalubrité* » pour 5 millions d'euros (9,15 millions d'euros en LFI 2002) ;

- l'article 55-21/40 « *résorption de l'insalubrité, travaux d'office* » pour 3,5 millions d'euros (3,8 millions d'euros en 2002) ;

- l'article 65-48/70 « *résorption de l'habitat insalubre* » pour 8,9 millions d'euros, comme en 2002.

Au total, 17,4 millions d'euros contre 21,85 millions d'euros l'an dernier sont donc mobilisés sur ces lignes budgétaires.

Comme votre commission l'avait souligné l'an dernier, ces moyens sont régulièrement sous consommés.

Ainsi, **le chapitre 37-40** (lutte contre le saturnisme), qui bénéficiait de 9,1 millions d'euros de dotation en LFI 2001, a fait l'objet d'une annulation de 7,6 millions d'euros par l'arrêté du 21 mai 2001. Le chapitre ayant déjà fait l'objet d'un report de 15,2 millions d'euros de 2000 sur 2001, les crédits du chapitre s'élevaient tout de même à 16,8 millions d'euros après cette annulation alors que le chapitre n'avait enregistré qu'une consommation d'environ 400.000 euros en 2000.

Pour les **subventions imputées sur le chapitre 65-48, article 70**, la situation n'est guère plus brillante, puisqu'à peine un tiers des autorisations de programme ont été effectivement déléguées en 2000 et 2001.

#### Résorption de l'habitat insalubre : des opérations en baisse constante

| En M€       | Dotation AP en LFI | Nombre d'opérations approuvées | Délégation AP | CP délégués* |
|-------------|--------------------|--------------------------------|---------------|--------------|
| <b>1998</b> | 7.5                | 16                             | 7             | 19.8         |
| <b>1999</b> | 9.9                | 11                             | 5.9           | 18.4         |
| <b>2000</b> | 9.9                | 7                              | 2.1           | 14.1         |
| <b>2001</b> | 9.9                | 5                              | 3.2           | 8.4          |

Selon le ministère, la gestion de cette ligne présente deux écueils majeurs :

a) une gestion délicate du « prévisionnel » :

- due à **l'aspect récent de la mise en place de ce dispositif**. Les DDE qui mettent en place le dispositif pour la première année et doivent être encouragées pour ce faire, ont des difficultés à cerner le budget qu'elles devront engager en raison d'une absence de pratique suffisante. Une amélioration concernant l'évaluation est néanmoins notée, en général dès la deuxième année, de la part des DDE qui ont rôdé leur dispositif.

- **due à la sensibilité d'un dispositif organisé autour du risque santé**. Ainsi dans les départements n'ayant pas mis en place un dispositif opérationnel de lutte contre le saturnisme en raison notamment de l'absence de signalements, l'intervention d'un cas de saturnisme engendre un besoin de mobilisation urgente et difficilement prévisible de crédits.

- **due à l'accélération des demandes lorsque le processus est enclenché et dès que les zones à risques sont déterminées par arrêté préfectoral**. Ces zones à risques couvrant en général, par application par les préfets du principe de précaution, l'ensemble du département, les services sont confrontés à un afflux de signalements d'appartements « plombés » vendus dans l'année, ne comportant pas toujours des risques majeurs pour les occupants. Face à cet afflux, leur tendance est de surdimensionner les crédits nécessaires en fonction de ces signalements et non des cas les plus urgents qu'ils traiteront effectivement après avoir opéré un tri de ces signalements.

**L'ensemble des services sont incités systématiquement à évaluer leurs besoins bien en amont**, en fonction de leur capacité à faire et d'un programme d'actions défini par un comité de pilotage DDE/DDASS.

b) **la mise en place progressive de procédures de marchés** entraînant un surdimensionnement des délégations de crédits par rapport à la consommation qui trouve son origine dans l'obligation imposée de couvrir intégralement leurs marchés de diagnostics et de travaux en « autorisation de programme » par les crédits de paiements délégués annuellement, alors même que les prévisions de mandatement des services sont très inférieures sur l'année.

### **3. Un début de réorientation à poursuivre**

**Votre commission estimait l'an dernier que la faible consommation des crédits de lutte contre l'insalubrité s'expliquait 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 ministère chargé du 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 commission estimait 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.**

**De fait, des mesures ont été prises.**

Tout d'abord, **une enquête a été effectuée dans le cadre du groupe interministériel de lutte contre l'habitat indigne et a révélé, en particulier dans des départements très urbanisés un besoin de meilleur pilotage interministériel** ainsi que de communication élargie des savoir-faire et d'information tant des services que des usagers ou des opérateurs (travaux, diagnostics, états des risques).

Cette enquête signale par ailleurs **les déficits en matière d'hébergement mais aussi, de relogement** temporaire et définitif qui apparaissent tout particulièrement quand le saturnisme est lié à une situation d'insalubrité ou plus généralement de mal logement.

En 2002, au vu de ces éléments, il est apparu nécessaire de disposer d'une vision d'ensemble santé et habitat du dispositif pour mieux fonder des propositions d'évolution y compris réglementaires. C'est **l'objet de la circulaire du 30 avril 2002 qui a mis en place un dispositif de suivi statistique annuel**. Les éléments d'enquête sont actuellement en cours d'exploitation.

Suite à ces constats, **des actions d'appui aux services ont été mises en place par les deux ministères de la santé et de l'équipement**, dans le cadre de travaux conjoints et en particulier du pôle d'appui national à l'éradication de l'habitat indigne, créé en 2002 ; définies notamment dans le programme national de lutte contre les exclusions, elles seront poursuivies en 2003 et s'organisent d'ores et déjà autour de trois priorités :

**1. Une meilleure information des services et une communication plus élargie** sur le dispositif que ce soit auprès des usagers, des associations impliquées ou des entreprises intervenantes, à partir d'une identification des blocages rencontrés.

**2. Une priorité donnée en fonction du niveau de risque rencontré et de dégradation des surfaces** ainsi que l'amélioration de leur qualité pour un lien plus efficace entre les mesures de prévention et d'urgence qui donnera éventuellement lieu à des évolutions réglementaires.

**3. Un lien plus opérationnel entre lutte contre le saturnisme et l'insalubrité**, à partir de l'articulation entre les deux procédures. Ces modalités d'articulations sont de deux ordres :

- étendre l'enquête d'insalubrité à la détection de plomb dans les revêtements,

- compléter dans certaines situations le diagnostic plomb par une enquête d'insalubrité

Il s'agit ainsi de favoriser la prise en compte des cas les plus urgents en matière de santé, notamment par une meilleure articulation entre travaux palliatifs et définitifs.

**4. la mise en oeuvre, en fonction des besoins, d'actions d'hébergement provisoire voire de relogement**, coordonnées avec les politiques locales et départementales d'offre de logements.

En conclusion, selon le ministère, ce dispositif dont le démarrage posait problème les deux années précédentes, connaît une montée en charge significative en 2002, en raison d'une meilleure expérience des services engagés dans le dispositif et de l'arrivée de nouveaux départements ayant pris leurs arrêtés de zonage des risques confrontés à la montée des signalements. Celle-ci, qui va nécessiter un appui important aux services départementaux,

devrait d'autant plus se poursuivre en 2003 que la ligne couvre désormais en sus des actions contre le saturnisme celles concernant l'insalubrité.

**Votre commission se félicite des mesures prises afin d'accélérer les procédures de lutte contre l'habitat insalubre et de lutte contre le saturnisme qui en est une des composantes. Elle estime toutefois qu'il faut encore redoubler d'efforts afin d'associer pleinement les différents intervenants de cette politique, en particulier les collectivités locales, et de trouver des solutions concrètes à des situations difficiles.**

### **III. LA FISCALITÉ 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-après fourni par le ministère logement rend compte de l'imposition du patrimoine immobilier en France.**

## La fiscalité attachée à l'immobilier en France

| Acquisition du logement             |   | Conservation du logement   |  | Cession du logement  |   |
|-------------------------------------|---|--|--|--|---|
| Fiscalité de l'acquisition          |   | Régimes de « défiscalisation »   | Fiscalité de la détention  | Fiscalité de la location   | Plus-values immobilières.   |
| Succession ou donation              | Achat   |  |  |  |   |
| droits de succession ou de donation | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Neuf : TVA (19,6%)</li> <li>- Ancien : Droits de mutation (4,89%)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositif Besson</li> <li>- Réduction d'impôt zone de revitalisation rurale</li> <li>- Investissement outre-mer (Loi Paul)</li> <li>- Loi Malraux</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- TH (propriétaire-occupant)</li> <li>- TFPB</li> <li>- ISF<sup>1</sup></li> <li>- TLV</li> <li>- Crédit d'impôt pour gros équipements</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impôt sur le revenu (revenus fonciers)</li> <li>- CRL au taux de 2,5%</li> <li>- Prélèvements sociaux au taux de 10% (CSG, CRDS, 2%)</li> <li>- TVA (cas particuliers<sup>2</sup>)</li> </ul> | Nombreuses exonérations : <ul style="list-style-type: none"> <li>- résidence principale</li> <li>- réduction de 5% par année de détention au-delà de la deuxième (exonération après 22 ans de détention)</li> <li>- première cession d'un logement</li> <li>- petite cession (&lt;4 600 €) ou petit patrimoine (&lt; 15 250 €)</li> </ul> |

<sup>1</sup> Pour 2002, le seuil d'imposition à l'ISF est fixé à 728 000 €.

<sup>2</sup> Essentiellement locations de parcs de stationnement et de locaux professionnels équipés

## 2. Des comparaisons européennes complexes

Il est difficile d'établir des comparaisons européennes de la fiscalité immobilière. Le tableau ci-après, synthèse des éléments fournis par le ministère du logement, permet toutefois de faire certains rapprochements utiles.

<sup>1</sup> Pour 2002, le seuil d'imposition à l'ISF est fixé à 728 000 €.

<sup>2</sup> Essentiellement locations de parcs de stationnement et de locaux professionnels équipés

***B. LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT AGIR POUR INCITER A LA  
CRÉATION D'UN PARC LOCATIF INTERMÉDIAIRE***

**1. Un premier renforcement du dispositif en faveur du logement locatif neuf, qui répond aux souhaits de votre commission**

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.**

Selon la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC), sur les 75.200 ventes dans le neuf en 2000, 19.000 ont bénéficié du dispositif « Besson neuf », soit 25 %. En 2001, sur 80.200 ventes réalisées, 25.000 bénéficient de l'avantage fiscal, soit 31 %. **En 2002, le régime « Besson », devrait couvrir 35 % des ventes de logements neufs, et 85 % des investissements locatifs.**

Le coût global de l'amortissement « Périssol » et de l'amortissement « Besson » dans le neuf qui lui a succédé est estimé à 604 millions d'euros pour 2001, 582 millions d'euros pour 2002 et 514 millions d'euros pour 2003, selon les évaluations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Votre commission avait souhaité depuis longtemps ouvrir davantage le régime Besson neuf. **En effet, sur son initiative, le Sénat avait adopté à trois reprises depuis la création du régime « Besson » un amendement pour ouvrir le régime fiscal aux ascendants et descendants du contribuable.**

Lors de sa séance du 7 décembre 1998 consacrée à l'examen du projet de loi de finances pour 1999, puis lors de sa séance du 20 décembre 1999 consacrée à l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1999 et plus récemment lors de sa séance du 23 novembre 2001 consacrée à l'examen

du projet de loi de finances pour 2002, le Sénat a adopté un amendement ouvrant le régime « Besson » aux ascendants et descendants du contribuable.

Lors de l'examen du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Pierre Méhaignerie et Gilles Carrez, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances, et avec l'accord du gouvernement, a adopté une disposition qui **permet à un contribuable qui loue à un ascendant ou à un descendant, dans les conditions de ressources et de loyers du régime «Besson», de bénéficier de l'avantage fiscal en faveur des logements locatifs intermédiaires prévu au g de l'article 31 du code général des impôts.**

Cet avantage fiscal correspond à une déduction sur les revenus locatifs au titre de l'amortissement de 8 % du prix d'acquisition du logement les cinq premières années et de 2,5 % de ce prix les quatre années suivantes dans la limite de 10.672 euros par an.

L'ouverture du dispositif aux ascendants et descendants du contribuable s'applique aux logements acquis neufs ou en l'état futur d'achèvement à compter du 9 octobre 2002, date de l'adoption de cette disposition par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

**Cela signifie que la mesure d'ouverture aux ascendants et descendants du contribuable ne s'appliquera pas aux contribuables déjà engagés dans le dispositif, afin d'avoir un seul effet d'incitation sur la construction neuve.**

## **2. Les propositions de votre commission des finances : renforcer le parc locatif ancien**

**La mise en œuvre concrète du dispositif «Besson» montre que celui-ci fonctionne plutôt correctement pour le logement neuf, mais il n'apparaît pas performant pour le logement ancien.**

**Le régime «Besson» dans l'ancien, ne fait actuellement preuve d'aucune efficacité, au point que ni le ministère chargé du 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 l'an dernier par un cabinet d'expertise à la demande du ministère chargé du 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).**

Dans l'ancien, les estimations sont de l'ordre de 30 millions d'euros soit un chiffre particulièrement faible, qui montre que le régime devrait être plus incitatif<sup>1</sup>.

On peut d'ailleurs citer le rapport général de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances de l'an dernier 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 ».*

Compte-tenu de ces considérations, la commission des finances soucieuse d'améliorer le dispositif « Besson » pour le logement locatif, proposera deux amendements au projet de loi de finances pour 2003 :

- un amendement visant à ouvrir le régime « Besson » dans l'ancien aux **locations aux ascendants et descendants** pour les nouvelles acquisitions, afin d'éviter tout effet d'aubaine ;

- **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 54 millions d'euros en « régime de croisière ». Cela donnerait un « coup de pouce » utile pour atteindre le nombre de 30.000 locations intermédiaires privées.

---

<sup>1</sup> Il faut observer que l'évaluation de ces mesures fiscales varie sensiblement d'une année à l'autre. Le « Besson ancien » était évalué l'an dernier à 38 millions d'euros pour 2002, l'application des régimes « Besson » et « Périssol » dans le neuf était évalué à 701 millions d'euros. Ces évaluations ont été sensiblement revues à la baisse dans le fascicule des voies et moyens attaché au présent projet de loi de finances.

## CONCLUSION

En conclusion, **le budget du logement pour 2003 affiche une stabilité du montant des aides personnelles et une revalorisation certaine des aides à la pierre en crédits de paiement, mouvement qui traduit la priorité du gouvernement pour l'investissement.**

Toutefois, l'aide à la rénovation et à la construction du parc HLM explique l'essentiel de l'augmentation des dotations et **il est possible de s'interroger sur la baisse persistante des crédits d'accession à la propriété** dans le secteur privé qui ont pourtant fait preuve de leur efficacité.

**Il semble également qu'une nouvelle politique en faveur de la rénovation du parc locatif privé**, à travers notamment les dotations de l'ANAH, doit se mettre en oeuvre, alors que les moyens d'engagement de l'ANAH pour 2003 semblent faibles par rapport aux besoins. La politique de « recentrage » des opérations de l'agence doit faire l'objet d'une explication claire et ne pas négliger les opérations menées conjointement avec les collectivités locales, notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

**Enfin, votre rapporteur note que le ministère a engagé des réflexions sur la décentralisation des compétences en matière de logement.** La politique du logement est en effet une des politiques les plus centralisées, alors même qu'elle concerne directement les collectivités locales. En matière de logement social, mais aussi de rénovation urbaine, d'accès au logement, de lutte contre l'insalubrité, l'action des collectivités locales doit enfin être pleinement reconnue. Plutôt que d'outils de sanctions, l'Etat doit se doter d'outils de coordination avec les collectivités locales, qui peuvent être considérablement plus efficaces sur certains secteurs. C'est en prenant en compte les réalités du terrain que pourront enfin se résoudre certaines contradictions entre des plans d'aide au logement construits à l'échelon national et les attentes de nos concitoyens.

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

### **MODIFICATION DE CRÉDITS NON RECONDUCTIBLES**

- **1.500 euros à titre non reconductible sur le chapitre 44-30, article 20** (actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme).

- **30 millions d'euros en AP et CP sur le chapitre 65-48, article 90** (subvention d'investissement à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat)

Le ministre du budget a présenté en 2ème délibération à l'Assemblée nationale un amendement pour **revaloriser de 30 millions d'euros en AP/CP le budget de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH)**. Le budget d'investissement de l'ANAH pour 2003 passe donc à 422 millions d'euros en autorisations de programme (- 4,5 %) et à 441,6 millions d'euros en crédits de paiement (+ 21,5 %).

Il faut se féliciter de cette revalorisation de crédits d'investissement. On rappellera toutefois que l'an dernier, quelques jours après la revalorisation de la dotation budgétaire de l'ANAH (pour 9,2 millions d'euros en CP et 30,5 millions d'euros en AP) un montant équivalent, soit 30,5 millions d'euros d'AP, a été annulé par arrêté du 27 décembre 2001. Le projet de loi de finances rectificative pour 2002 comporte également d'importantes annulations de crédits d'investissement de l'ANAH.

## OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

### RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2001

---

#### QUESTION 1

Dans sa monographie sur le budget du logement, la Cour des comptes souligne que « *l'exécution des contributions de l'Etat aux aides personnelles au logement demeure particulièrement complexe (...)* ».

La commission des finances du Sénat s'est élevée à de nombreuses reprises contre cette complexité alors même que, comme le note la Cour des comptes elle-même, la contribution de l'Etat au financement de ces aides à la personne représente près des trois-quarts des dépenses du fascicule « urbanisme et logement ». En complément des informations données dans la monographie, la Cour des comptes pourrait-elle faire une description précise de la manière dont sont évalués en loi de finances initiale les crédits du chapitre 46-40 du budget de l'urbanisme et du logement, détailler les modalités de gestion de ces crédits entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales et les modalités de leur révision, en prenant comme exemple l'exercice 2001 ?

La Cour des comptes a-t-elle des propositions afin d'améliorer le dispositif existant ?

#### Réponse

Introduction : l'existence de deux fonds interposés entre le budget de l'État et les régimes sociaux finançant les aides personnelles résulte de l'histoire de ces différentes aides.

##### a) L'allocation de logement à caractère familial (ALF)

L'ALF, créée par la loi du 1er septembre 1948, est la plus ancienne. Prestation familiale allouée aux ménages ayant des personnes à charge (ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de 5 ans), elle est régie par le *code de la sécurité sociale* et intégralement financée par le

budget des régimes sociaux : fonds national des prestations familiales (FNPF) ou budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

#### b) L'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALS, qui relève également du code de la sécurité sociale, a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans).

Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires puis attribuée, depuis le 1er janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL (voir ci-après).

Le financement de l'ALS n'ayant pas été mis à la charge des régimes sociaux, l'État a créé le fonds national d'aide au logement (FNAL) pour assurer le financement de la nouvelle prestation. Le FNAL n'a pas de personnalité juridique, mais sa comptabilité n'est pas retracée dans la comptabilité de l'Etat : seules y sont enregistrées les dépenses correspondant aux contributions de l'Etat, dont les crédits sont inscrits au chapitre 4640. Les autres recettes qui proviennent d'une cotisation des employeurs<sup>1</sup> sont versées par l'ACOSS à la Caisse des dépôts et Consignations qui enregistre dans un compte particulier les opérations de dépenses et de recettes et assure la gestion des fonds du FNAL<sup>2</sup>. Les dépenses couvertes par le FNAL sont constituées par les prestations auxquelles sont ajoutés des frais de gestion à hauteur de 2 % du montant des prestations versées. L'Etat assure le bouclage de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

#### c) L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL, qui a été créée par la loi du 3 janvier 1977, relève du *code de la construction et de l'habitation (CCH)*. Elle s'applique, elle aussi sous conditions de ressources, à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants : en secteur locatif : les logements conventionnés, en accession, les logements financés avec des prêts PC/PAS ou anciens PAP.

Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) créé en même temps que l'APL (dans le CCH). Là encore, la Caisse des Dépôts en est dépositaire et assure la gestion financière<sup>3</sup>. Les recettes du

---

<sup>1</sup> 0,5% de la masse salariale annuelle. L'institution de cette cotisation a été compensée par une diminution d'un même montant de la participation des employeurs à l'effort de construction (« 1% logement »).

<sup>2</sup> Art. R834-5 du Code de la Sécurité sociale.

<sup>3</sup> Art.R.351-33 du Code de la Construction et de l'Urbanisme : « la CDC agissant pour le compte du Trésor public assure la gestion financière du FNH ».

FNH sont constituées par des contributions du FNAL, du FNPF et du BAPSA et par une contribution de l'Etat<sup>1</sup> inscrite au chapitre 46-40 du budget du ministère chargé du logement. Comme pour le FNAL, il s'agit d'une contribution d'équilibre.

La contribution de chaque régime de prestations familiales et du FNAL est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement si l'APL n'avait pas été créée (ce principe inscrit à l'art. L.351-7 du CCH est dit de « l'AL virtuelle »).

Des clés forfaitaires fixent chacune de ces contributions. Depuis l'unification de l'APL en secteur locatif en 1997, des clés provisoires sont utilisées :

- 50,28 % pour le FNPF (Fond national pour les prestations familiales) ;
- 1,37 % pour le BAPSA ;
- 11,10 % pour le FNAL ;
- 37,35 % pour le FNH.

Ces taux de contribution sont appliqués aux dépenses de prestations augmentées de 3 %<sup>2</sup> au titre des frais de gestion.

d) En conclusion :

- la complexité du système des aides personnelles en matière de financement, mais aussi en matière de calcul d'aide (barèmes et bases ressources différents entre AL et APL ), peut s'expliquer par la mise en œuvre successive d'aides fondées sur la solidarité nationale et ayant, de ce fait, requis un financement complémentaire du budget de l'Etat ;

- la position particulière du FNAL et du FNH, hors de la comptabilité publique, bien qu'ils n'aient pas d'existence juridique autonome fait échapper une grande part de leurs flux aux règles et mécanismes généraux d'autorisation et de comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat, alors qu'ils ne sont pas par ailleurs soumis aux obligations budgétaires et comptables d'un établissement public .

Les modalités de prévision des aides personnelles et des dépenses budgétaires et le processus de versement des fonds par le budget

---

<sup>1</sup> Art.L.351-7 du CCH : « l'Etat assure l'équilibre des recettes et dépenses du FNH ».

<sup>2</sup> Taux appliqué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, suite à la décision du conseil de gestion du FNH du 26 novembre 2001. Le taux était auparavant de 4%.

### a) La prévision des besoins et des crédits budgétaires

L'évolution prévisible de la contribution des régimes sociaux résulte des prévisions globales effectuées sur les aides personnelles .

Ces prévisions sont établies par le Ministère du logement principalement à partir d'hypothèses sur l'évolution des revenus et des loyers des ménages, paramètres déterminants du montant de l'aide.

#### i) Revenus et loyers des ménages

Entre 2000 et 2001, les hypothèses retenues traduisent l'amélioration de la situation économique des ménages :

- augmentation des revenus entre 1999 et 2000 (ce sont les revenus imposables de l'année N-1 qui sont pris en compte pour le calcul) ;

- diminution du chômage qui se traduit immédiatement sur le montant de l'aide (un ménage devenant chômeur voit ses revenus pris en compte diminués de 30 %, ce qui accroît le montant de l'aide versée ; dès la reprise du travail, l'effet inverse joue, suite à suppression de l'abattement).

En outre, la croissance prévue des loyers est faible: dans le parc HLM, à cause du gel de ceux-ci ; dans le parc privé, compte tenu de la faible croissance de l'indice du coût de la construction (ICC) entre 1999 et 2000 sur lequel sont indexées les révisions des loyers hors relocation.

Cette conjoncture favorable a conduit à une prévision de croissance très modérée des aides personnelles malgré le coût de la réforme des aides personnelles au logement mise en œuvre pour sa première phase au 1<sup>er</sup> janvier 2001 (coût chiffré à 3,3 milliards de francs en 2001, dont 1,3 milliard de francs pour le budget des régimes sociaux et 2 milliards de francs pour l'État).

#### ii) Cotisation sociales

En ce qui concerne la contribution des employeurs au FNAL, la forte évolution prévue entre 2000 et 2001 résulte également de l'amélioration de la situation économique :

- forte croissance de la masse salariale retenue par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui centralisent l'ensemble des cotisations des employeurs à la Sécurité sociale ;

- régularisation positive en 2001 des acomptes sur les cotisations employeurs versés par l'ACOSS en 2000.

### b) Le processus de versement et de comptabilisation des fonds par le budget de l'État

Le principe appliqué est le remboursement par l'Etat des versements opérés par les organismes sociaux aux bénéficiaires des prestations, déduction faite des recettes (cotisations) encaissées au cours de la période.

Les organismes financiers des régimes sociaux (ACCOSS et CCMSA) appellent mensuellement des douzièmes provisoires. Le Ministère ordonnance tous les mois les versements correspondants au FNAL et au FNH, sur leurs comptes respectifs à la Caisse de Dépôts qui procède simultanément, sur ordre du bureau gestionnaire, aux virements demandés. L'engagement de dépense publique est visé par le contrôleur financier central qui recueille systématiquement l'accord du Ministère du budget compte tenu des montants en cause.

La régularisation des douzièmes se fait semestriellement sur la base d'extraits de leurs balances comptables consolidées des organismes versant les prestations, présentées par l'ACCOSS et la CCMSA.

Dans le passé, il est arrivé que le FNAL et le FNH aient été dotés en fin d'exercice de crédits restés quelques temps inutilisés, constituant des reports de crédits déguisés. Le Ministère s'efforce de régler au plus juste la dépense nécessaire afin d'éviter cette situation.

Le FNAL et le FNH, qui sont respectivement dotés d'un comité de gestion et d'un conseil de gestion, présidés par le ministre<sup>1</sup>, retracent leurs flux annuels de dépenses et de recettes dans un état prévisionnel de recettes et de dépenses (EPRD) et dans un compte financier<sup>2</sup>. Ce dernier n'enregistre que les flux. Il n'est pas intégré à la comptabilité de l'État et n'est pas transmis au juge des comptes.

### Les améliorations possibles

#### a) La simplification du dispositif

Depuis l'extension de l'ALS à tous les ménages, achevée en 1993 mais surtout depuis 1997, les pouvoirs publics se sont engagés dans un processus de simplification du dispositif. Cette orientation a été traduite dans la convention d'objectifs et de gestion signée en 1997 entre l'Etat et la CNAF et reprise dans la nouvelle convention signée en 2001.

Une des étapes majeures de ce processus a été l'unification des barèmes en locatif qui a été mise en place en janvier 2001 et qui concerne 80 % des allocataires. La réflexion se poursuit sur l'unification des barèmes en logements foyers et accession.

---

<sup>1</sup> Composés de représentants des ministères concernés, des organismes sociaux et de la Caisse des Dépôts. La présidence effective est exercée par délégation par le sous-directeur du financement et du budget de la DGUHC

<sup>2</sup> Ces documents sont établis par le bureau des aides personnelles au logement et soumis à l'approbation de leurs organes respectifs de direction.

En matière de financement budgétaire, comme le remarque le Ministère du Logement, une unification complète des barèmes APL et AL conduirait de fait à supprimer un des deux fonds (FNAL ou FNH) : le financement de l'APL basé sur le principe de l'AL virtuelle n'aura alors plus de sens puisque AL et APL seront égales.

#### b) Lisibilité et comptabilité des flux

La création des deux fonds sur des bases dérogatoires aux règles générales d'exécution des dépenses publiques a répondu à l'exigence exprimée par les partenaires sociaux, de transparence et de traçabilité du mécanisme d'équilibre de financement par l'Etat de prestations par ailleurs financées par des cotisations sociales.

Sans remettre en cause ce système, il s'agit d'assortir des pratiques permettant d'en améliorer la lisibilité en termes d'expression de politique publique : la politique étatique du logement est financée par le budget de l'État, celui de la sécurité sociale et le 1 % logement. Ses flux consolidés pourraient être repris dans le bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale (« jaune budgétaire »).

S'agissant du compte rendu de l'exécution, la tenue d'une comptabilité patrimoniale des fonds et la certification de leurs comptes, suivant des modalités à mettre au point, donnerait une vision plus fidèle de la réalité tout en garantissant la neutralité de l'interposition du FNAL et du FNH entre le budget de l'Etat et la trésorerie des organismes sociaux.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 2002, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : II. Urbanisme et logement dans le projet de loi de finances pour 2003, sur le rapport de **M. Paul Girod, rapporteur spécial**.

A l'issue de la présentation, **M. Joël Bourdin** a demandé au rapporteur spécial son sentiment sur la taxe sur les logements vacants, dont le produit est faible, soit 12 millions d'euros, et qui faisait de surcroît l'objet d'un contentieux important.

**M. Paul Girod**, rapporteur spécial, a répondu que, d'une manière générale, il était favorable aux dispositifs incitant les propriétaires-bailleurs à remettre des logements en location plutôt que de sanctionner ces propriétaires. Il a ajouté que le coût de recouvrement de la taxe devait être très important en regard des montants collectés, une partie significative du produit de la taxe étant de surcroît restituée du fait des contentieux. Toutefois, il a conclu que dans certains cas précis, il pouvait comprendre qu'un dispositif de sanction à la logique plus morale que budgétaire s'applique.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et l'article 71 rattaché sans modification, ainsi que d'adopter le budget annexe de l'aviation civile.**

**La commission a confirmé son vote le jeudi 21 novembre 2002 après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale et elle a proposé d'adopter l'article 71 bis rattaché sans modification.**

Réunie le **mercredi 13 novembre 2002**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (**II. Urbanisme et logement**), sur le **rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial**.

La commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, et l'article 71 rattaché sans modification, ainsi que d'adopter le budget annexe de l'aviation civile pour 2003.

**La commission a confirmé son vote le jeudi 21 novembre 2002**, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale et elle a proposé d'adopter l'article 71 bis rattaché sans modification.