

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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° 37

TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE :

IV. – LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
I. PRINCIPALES ORIENTATIONS DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 2005	5
A. LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS AMBITIEUX DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	5
1. <i>Le rattrapage des retards en matière de parc locatif social</i>	5
a) Une programmation ambitieuse	5
b) Une réalisation soumise à un certain nombre de conditions	7
2. <i>La mobilisation du parc privé</i>	10
a) Les objectifs du projet de loi de programmation	10
b) Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005	11
B. LA RELANCE DE L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ	11
1. <i>La transformation du prêt à taux zéro</i>	11
a) Le prêt à taux zéro : un dispositif qui a fait ses preuves	12
b) Le « PTZ + » : de nouveaux rouages budgétaires pour un prêt élargi	15
2. <i>Les autres mesures en faveur de l'accession à la propriété</i>	17
a) Le renforcement de la location-accession	17
b) Un projet de loi en préparation	21
C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)	22
1. <i>La mission « Ville et logement »</i>	22
a) Le programme « Aide à l'accès au logement ».....	23
b) Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »	24
2. <i>Les objectifs et les indicateurs de performance</i>	26
a) Le programme « Aide à l'accès au logement ».....	26
b) Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »	27
c) L'analyse de votre rapporteur spécial	28
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS	29
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR NATURE	29
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	29
a) Les dépenses du titre III.....	29
b) Les dépenses du titre IV	29
2. <i>Les dépenses en capital</i>	31
a) Les crédits du titre V	31
b) Les crédits du titre VI.....	31
B. PRÉSENTATION DES AGRÉGATS	32
1. <i>Solidarité dans le logement</i>	33
2. <i>Développement de l'habitat et renouvellement urbain</i>	36
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	37
EXAMEN EN COMMISSION	38

INTRODUCTION

Les crédits de la section « Logement » du budget du Travail, de la santé et de la cohésion sociale s'élèvent, dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, à 6,5 milliards d'euros.

Ces crédits sont en baisse de 1,5 %, hors effet du rattachement, depuis cette année, des crédits de l'urbanisme à la section « Services communs ».

Cette baisse tient, pour l'essentiel, à des mesures affectant le périmètre du budget du logement, à savoir :

- le transfert sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement du fait de la décentralisation de ces fonds ;

- le transfert sur le budget de l'action sociale de la participation de l'Etat à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) ;

- le rééquilibrage du financement de l'aide personnalisée au logement (APL) entre l'Etat et les régimes sociaux, qui permet de diminuer la contribution de l'Etat ;

- la modification du mode de financement du prêt à taux zéro (PTZ) qui serait assuré, non plus au moyen d'une subvention versée sur crédits budgétaires, mais grâce à un crédit d'impôt accordé aux établissements prêteurs. Cette modification figure à l'article 67 du projet de loi de finances initiale pour 2005 (articles non rattachés de la première partie).

A structure constante, le budget de la section « Logement » augmente de 227 millions d'euros en 2005, soit + 3,4 %.

Cette évolution traduit la priorité donnée par le gouvernement au logement, qui constitue l'un des trois piliers du plan de cohésion sociale et du projet de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Budget de la section « Logement » à structure modifiée¹

(en millions d'euros)

	2004	2005	Evolution
Titre III : Moyens des services	20,7	20,3	-1,9%
Titre IV : Interventions publiques	5196,7	5208,9	0,2%
Total Dépenses ordinaires	5217,4	5229,2	0,2%
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat			
AP	10	8,1	-18,8%
CP	8,2	15,1	83,3%
Titre VI : Subventions d'investissement			
AP	1624,4	1197,9	-26,3%
CP	1400	1282,4	-8,4%
Total Dépenses en capital	1634,4	1206	-26,2%
	1408,2	1297,5	-7,9%
Total général DO + AP	6851,8	6435,2	-6,1%
Total général DO + CP	6625,6	6526,8	-1,5%

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale

Budget de la section « Logement » à structure constante²

(en millions d'euros)

	2004	2005	Evolution
Titre III : Moyens des services	20,7	20,3	-1,9%
Titre IV : Interventions publiques	5196,7	5534,9	6,5%
Total Dépenses ordinaires	5217,4	5555,2	6,5%
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat			
AP	10	8,1	-18,8%
CP	8,2	15,1	83,3%
Titre VI : Subventions d'investissement			
AP	1624,4	1197,9	-26,3%
CP	1400	1282,4	-8,4%
Total Dépenses en capital	1634,4	1206	-26,2%
	1408,2	1297,5	-7,9%
Total général DO + AP	6851,8	6761,2	-1,3%
Total général DO + CP	6625,6	6852,8	3,4%

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale

¹ Ce tableau diffère quelque peu du « bleu » budgétaire car l'effet du rattachement de l'urbanisme à une autre section y a été neutralisé. Les autres effets de structure sont, en revanche, lisibles. C'est pourquoi un second tableau, à structure constante (celle de 2004), est également présenté.

² Ce tableau « neutralise » les effets, d'une part, de la modification du financement de l'APL entre l'Etat et les régimes sociaux (chapitre 46-40) et, d'autre part, de la suppression du chapitre 46-50 (« Participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté. Subventions aux associations logeant des personnes défavorisées »).

I. PRINCIPALES ORIENTATIONS DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 2005

A. LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS AMBITIEUX DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

1. Le rattrapage des retards en matière de parc locatif social

a) Une programmation ambitieuse

L'article 41 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale vise à combler le retard accumulé depuis plusieurs années en matière de logement locatif social. Il s'agit de **réaliser 500.000 logements en cinq ans**, c'est-à-dire d'atteindre (en moyenne) l'objectif de 100.000 nouveaux logements sociaux par an. Cet objectif s'entend hors intervention dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec le concours de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Si l'on prend en compte les objectifs du gouvernement en matière de politique de la ville, l'objectif est de parvenir à la réalisation de 120.000 nouveaux logements sociaux par an.

Programme « 120.000 logements 2004 – 2009 »

(en nombre de logements)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PLUS	43 000	53 000	56 500	56 500	56 500	56 500
PLA-I	5 000	5 000	6 500	6 500	6 500	6 500
PLS	12 000	22 000	22 000	22 000	22 000	22 000
S/Total hors ZUS	60 000	80 000	85 000	85 000	85 000	85 000
Foncière	5 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
PLUS en ZUS	1 000	1 000	5 000	5 000	5 000	5 000
PLUS-CD	14 000	14 000	20 000	20 000	20 000	20 000
PLA-I en ZUS	0	0	0	0	0	0
S/Total ZUS	15 000	15 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Total	80 000	105 000	120 000	120 000	120 000	120 000
Total PLUS & PLA-I	63 000	73 000	88 000	88 000	88 000	88 000
Total PLS	17 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Pour mémoire, en 2003, le total des logements sociaux réalisés s'est élevé à 56.425 (hors départements d'outre-mer). **C'est dire s'il reste du chemin à parcourir et si les objectifs du plan de cohésion sociale sont ambitieux.**

Les 500.000 logements à réaliser seront financés :

- pour 310.000 d'entre eux par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I) ;

- pour 140.000 par des prêts locatifs sociaux (PLS) ;

- et pour 50.000 par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi n° 2001-1275 de finances pour 2002. Il s'agit de l'Association Foncière Logement (AFL)¹ qui intervient notamment en zone de renouvellement urbain (ZRU) et dans les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux et concernées par les obligations de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. L'AFL est financée pas le « 1 % logement ».

Programmation en faveur du logement locatif social hors politique de la ville

(en millions d'euros)

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AP	362	442	482	482	482	482
CP	288	465	594	610	610	482

Source : projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

L'article 42 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale tire, par ailleurs, les conséquences de la décentralisation. **Il prévoit que les objectifs de ladite loi de programmation doivent être pris en compte dans les conventions de délégation de compétences** signées en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹ L'AFL est agréée « pour recevoir les subventions qui lui sont versées par l'Union d'économie sociale du logement, à partir des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ces subventions, qui sont destinées à financer conformément à l'objet de l'association la réalisation de programmes de logements locatifs contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers, sont accordées dans le cadre des dispositions prévues par le code de la construction et de l'habitation et des stipulations des conventions conclues entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement les 11 octobre et 11 décembre 2001 en application de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation » (arrêté du 11 mars 2002 portant agrément de l'association Foncière Logement).

Un dispositif fiscal améliorant l'équilibre des opérations de logement social est, par ailleurs, prévu par l'article 43 du même projet de loi de programmation. Il s'agit de **porter de quinze à vingt-cinq ans la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** en faveur des bailleurs sociaux pour les logements bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

b) Une réalisation soumise à un certain nombre de conditions

Le projet de loi de finances pour 2005 reflète les engagements pris dans le plan et le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Ainsi, à l'article 10 du chapitre 65-48, consacré aux subventions d'investissement en faveur du locatif social et du renouvellement urbain hors politique de la ville, les crédits de paiement s'établissent à 465 millions d'euros, en hausse de 61 %. Les autorisations de programme s'élèvent à 442 millions d'euros, en hausse de 22 %.

Votre rapporteur spécial approuve les objectifs du volet « logement locatif social » du projet de loi de programmation, mais souhaite néanmoins formuler les remarques suivantes :

• D'une part, **si les crédits consacrés au logement locatif social hors politique de la ville augmentent, ceux consacrés à des actions identiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont, en revanche, en diminution.** Les autorisations de programme affectées à l'ANRU, inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, passent en dessous des 465 millions d'euros annuels pourtant préconisés par l'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

**Dotations budgétaires de l'ANRU
Autorisations de programme**

(en millions d'euros)

	Dotation 2004	Proposition pour 2005
Budget logement 65-48 (80)	250	223
Budget ville 67-10 (30)	215	192
Total	465	415

Dotations budgétaires de l'ANRU
Crédits de paiement

(en millions d'euros)

	Dotation 2004	Proposition pour 2005
Budget logement 65-48 (80)	152,5	98,5
Budget ville 67-10 (30)	57	128,1
Total	209,5	226,6

• **D'autre part, les engagements pris dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ne saurait avoir un quelconque effet normatif envers les collectivités locales**, ce qui rend la réalisation du plan incertaine au cours des prochaines années.

La réalisation d'un plan de grande ampleur en faveur du logement locatif social nécessite la participation d'un grand nombre d'acteurs et ce, d'autant que **l'article 61** de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit **la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux départements ainsi qu'aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communes** dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH). Jusqu'à présent, le PLH permettait la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. Dorénavant, la conclusion d'une convention de délégation de compétence d'une durée de six ans permettra la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'établissement public de coopération intercommunale.

L'article 42 du projet de loi de programmation précité, qui prévoit la prise en compte des objectifs de la programmation dans les conventions de délégation de compétence, est **un dispositif incitatif plus que réellement normatif**.

Par ailleurs, s'agissant de la mobilisation des acteurs autres que l'Etat, deux autres points doivent être soulignés :

- d'une part, une **convention-cadre**, qui sera ensuite déclinée au plan local avec les acteurs du logement social, est actuellement élaborée **avec l'Union sociale pour l'habitat** afin de préciser les modalités de sa participation au programme ;

- d'autre part, le « **1 % Logement** » jouera également un rôle central dans la mise en œuvre du plan, à travers la mise à disposition d'une **enveloppe annuelle de 210 millions d'euros** de subvention en faveur du logement locatif social. Le gouvernement et l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) sont sur le point de signer un accord en ce sens.

Enfin, le doublement du nombre de logements sociaux réalisés chaque année nécessitera **une véritable politique foncière**, qui n'est qu'ébauchée par le projet de loi de programmation précitée. En Ile de France, cette politique foncière pourrait s'inspirer des conclusions du rapport Pommellet.

Le rapport Pommellet et ses suites

Le rapport de M. Pierre Pommellet intitulé « *Relancer l'habitat en Ile de France par la mobilisation des actifs fonciers publics* » a été remis, courant juillet 2003, à M. Gilles de Robien, alors ministre chargé du logement. Après avoir rappelé l'ampleur de la crise du logement en Ile de France, ce rapport analyse le rôle du foncier dans la résolution de cette crise : le foncier n'est pas physiquement rare en Ile de France, mais c'est le foncier mis effectivement sur le marché pour y construire du logement qui l'est. Il rappelle notamment les obstacles auxquels les élus locaux doivent faire face dans le processus de production de terrains à bâtir : obstacles politiques, mais également techniques (complexité croissante du droit de l'urbanisme) et financières (demande d'équipements publics).

Dans ce contexte, il rappelle que l'Etat doit être exemplaire en contribuant à mettre sur le marché une partie de son patrimoine, mais rappelle que cette action sera forcément limitée en volume, et longue à mettre en œuvre.

Le rapport énumère ensuite dans chaque département les disponibilités foncières mobilisables à moyen terme (2010) appartenant au ministère de l'Equipement, à la RATP, à l'AFTRP ainsi que ceux de RFF/SNCF mobilisables à plus long terme (2020).

Au-delà de cet exercice, M. Pierre Pommellet formule une série de propositions structurelles parmi lesquelles :

- pour les organismes publics :

- constituer une mission de mobilisation des actifs fonciers de l'Etat placée sous l'autorité du Préfet de Région, rattachée à la DREIF ;

- renforcer les équipes de gestion du foncier des organismes publics, notamment RFF ;

- mettre en œuvre diverses mesures techniques : adapter le code des domaines pour favoriser la vente des actifs destinés à la construction de logements, rattacher le produit des ventes de terrains au ministère concerné ;

- en liaison avec les collectivités locales :

- examiner, à l'occasion de la révision du CPER, une extension du périmètre de la convention foncière au-delà des 10 territoires prioritaires ;

- inciter financièrement les communes à construire du logement, via le FSRIF ou même la DGF ;

- généraliser des systèmes de conventionnement avec les collectivités, notamment les conventions d'équilibre logement / bureau ;

- renforcer la politique foncière en Ile de France : création d'un établissement public foncier régional, prolongement des ZAD...

A ce jour, diverses actions ont été mises en œuvre :

- création d'une délégation ministérielle à l'action foncière. Le délégué, entouré d'une équipe, est chargé de proposer à la vente les actifs fonciers du ministère de l'Équipement et des organismes publics sous sa tutelle (SNCF, RFF, RATP, AFTRP) et d'assurer la promotion des projets d'aménagement sur ces terrains. Des conventions avec les organismes mentionnés ci-dessus sont (ou vont être) signées ;

- mise en œuvre d'une réflexion visant à créer un établissement public foncier régional menée conjointement avec le conseil régional d'Ile-de-France.

2. La mobilisation du parc privé

a) Les objectifs du projet de loi de programmation

L'article 50 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit une augmentation du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), afin de mobiliser le parc privé dans deux directions :

- **200.000 logements à loyers maîtrisés** seront financés en cinq ans, ce qui correspond à un doublement du rythme actuel : il s'agit de passer de 20.000 en 2004 (17.150 en 2003) à 40.000 logements à loyers maîtrisés produits par an grâce aux aides de l'ANAH ;

- **100.000 logements vacants seront remis sur le marché** entre 2005 et 2009, grâce à une augmentation de la prime actuellement versée à certains propriétaires, sous conditions de loyer et d'ancienneté de la vacance.

Afin de financer la réalisation de ces objectifs, les crédits suivants sont prévus :

- en **autorisations de programme**, 70 millions d'euros en 2005 et 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes ;

- en **crédits de paiement**, 70 millions d'euros en 2005 et 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes.

Deux dispositions fiscales d'incitation complètent le dispositif :

- le mécanisme d'amortissement fiscal « *Robien* » est rendu plus attractif lorsque le logement est loué à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale qui le met à disposition aux conditions de loyers et de ressources actuellement applicables aux locations très sociales (relèvement du taux de la déduction forfaitaire de 6 % à 14 %) ;

- une exonération de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) d'une durée de trois ans est instituée pour les logements vacants depuis plus de douze mois, remis sur le marché dans le cadre d'un conventionnement avec l'ANAH.

b) Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005

Votre rapporteur spécial note, comme l'a fait notre collègue Paul Girod, rapporteur pour avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale¹, que **les crédits prévus en faveur de la « mobilisation du parc privé » ne sont pas, en totalité, des crédits supplémentaires alloués à l'ANAH :**

- en autorisations de programme, les montants inscrits au projet de loi de finances pour 2005 (article 65-48/90) sont conformes à la programmation (+ 70 millions d'euros) ;

- en crédits de paiement, en revanche, **l'ANAH ne bénéficiera que de 19 millions d'euros supplémentaires au lieu des 70 millions d'euros annoncés** par le projet de loi précité. Le ministère assure toutefois qu'il y aura bien 70 millions d'euros « sanctuarisés » en 2005 pour l'application de ladite loi.

B. LA RELANCE DE L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

1. La transformation du prêt à taux zéro

La transformation du prêt à taux zéro en un crédit d'impôt est prévue par l'article 67 du projet de loi de finances initiale pour 2005 (article 67 « non rattaché » de seconde partie).

¹ Avis n° 37 (2004-2005) de notre collègue Paul Girod, au nom de la commission des finances, déposé le 20 octobre 2004.

a) Le prêt à taux zéro : un dispositif qui a fait ses preuves

(1) Conditions d'accès au PTZ

Le prêt à taux zéro (PTZ) est accessible aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources qui dépendent de la taille de la famille et de la zone géographique d'acquisition. Il a été créé par le décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 ainsi que par deux arrêtés du 2 octobre 1995. Cette aide, sous forme d'avance remboursable sans intérêt, s'applique depuis le 1^{er} octobre 1995 et s'est substituée aux prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et à des avantages fiscaux attachés à l'accession à la propriété (exonération de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), réduction d'impôt sur intérêts d'emprunt).

Les opérations éligibles au prêt à taux zéro sont :

- les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ;
- les opérations d'acquisition-amélioration d'un logement de plus de vingt ans si les travaux représentent au moins 54 % du prix d'achat du logement seul ;
- les opérations de location-accession pour chacun des types d'opérations précédents (sauf prêt social de location-accession).

Les conditions de ressources du prêt sont les suivantes :

Plafonds de ressources annuelles imposables (R.317-3 du CCH)

	Nombre de personnes du ménage				
	1	2	3	4	5 et plus
Ile-de-France (Euros)	22 105,25	28.416,64	31 572,34	34 728,03	37 883,73
soit en net mensuel (Euros)	2 558,48	3 288,96	3 654,21	4 019,45	4 384,69
et en nombre de SMIC ¹ :	2,7	3,5	3,9	4,2	4,6
Province (Euros)	18 949,56	25.260,95	28 416,64	31.572,34	34 728,03
soit en net mensuel (Euros)	2 193,24	2 923,72	3 288,96	3 654,21	4 019,45
et en nombre de SMIC ¹ :	2,3	3,1	3,5	3,9	4,2

¹ Sur la base du SMIC mensuel moyen net fiscal 2003 : 948,90 € soit 683,21 € imposables.

Les prix maximaux des opérations (en application de l'article R.317-8 du CCH) sont les suivants :

Prix maximaux des opérations financées par PTZ

Nombre de personnes du ménage	ILE-DE-FRANCE	PROVINCE
1	76 224,51 €	53 357,16 €
2	106 714,31 €	76 224,51 €
3	114 336,76 €	83 846,96 €
4	121 959,21 €	91 469,41 €
5	129 581,66 €	99 091,86 €
...6 et plus	137 204,12 €	106 714,31 €

Soit les montants maximaux de prêt à taux zéro :

Montants maximaux de PTZ

Plafond du prêt à 0 %	Nombre de personnes du ménage					
	1	2	3	4	5	6 et plus
Ile-de-France	15 244,90 €	21 342,86 €	22 867,35 €	24 391,84 €	25 916,33 €	27 440,82 €
Province	10 671,43 €	15 244,90 €	16 769,39 €	18 293,88 €	19 818,37 €	21 342,86 €

Le PTZ est un produit lisible qui, grâce aux différés d'amortissement, constitue un complément d'apport personnel essentiel pour les ménages à revenus modestes. Les modalités du différé sont présentées ci-après :

Conditions de remboursement par tranche de revenu imposable

Tranches des Revenus nets imposables	% du prêt avec différé	Période 1		Période 2	
		Durée maximale ¹	Mensualités pour 1000 € empruntés ²	Durée	Mensualités pour 1000€ empruntés
Moins de 12.638,28 €	100 %	216 mois	-	48 mois	20,83
De 12.638,18 € à 15.793,86 €	75 %	204 mois	1,23	36 mois	20,83
De 15.793,87€ à 18.949,56 €	50 %	174 mois	2,87	24 mois	20,83
De 18.949,57 € à 22.105,25 €	0 %	96 mois	10,42	-	-
De 22.105,26 € à 25.260,95 €	0 %	96 mois	10,42	-	-
De 25.260,96 € à 28.416,64 €	0 %	72 mois	13,89	-	-
Au dessus de 28.416,65 €	0 %	72 mois	13,89	-	-

¹ Ces durées de période 1 sont celles en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004.

² Mensualité calculée pour le montant maximal du prêt hors assurance.

Depuis la création du PTZ en octobre 1995, la principale réforme a eu lieu en 1997. Elle a visé à réserver le PTZ aux accédants n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale depuis au moins 2 ans. En effet, les emprunteurs déjà propriétaires peuvent disposer d'un apport financier de départ par la vente de leur ancienne résidence. Ils ont donc moins besoin de cette aide de l'Etat dont l'objectif est, depuis l'origine, de compléter un apport personnel insuffisant. Cette mesure s'est traduite par une baisse d'environ 10 % du nombre des bénéficiaires, ce qui correspondait aux prévisions.

Par ailleurs, le décret n° 2003-1391 du 31 décembre 2003 et l'arrêté du même jour ont pérennisé un dispositif transitoire introduit par un arrêté du 16 octobre 2003. Le PTZ est désormais attribué sur la base des revenus que les ménages ont perçus au titre de l'année N-1, au lieu de N-2.

Bilan du prêt à taux zéro au 31 décembre 2003

année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PTZ émis	123 000	111 200	126 266	111 000	102 000	101 323	100 101
PTZ mis en force⁵	129 150	109 200	116 858	112 169	101 893	102 124	94 189

Source : secrétariat d'Etat au logement

(2) Coût budgétaire du PTZ

Le montant moyen des PTZ émis en 2003 s'élève à 16.210 euros. La subvention moyenne par prêt, représentant le coût budgétaire unitaire, est de 6.566 euros (6.603 euros en neuf et 6.267 euros en acquisition-amélioration).

Coût budgétaire du prêt à taux zéro Chapitre 65-48/40

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AP	885	899	869	778	550	0
CP	897	893	884	780	525	265

⁵ La mise en place du PTZ comprend plusieurs étapes : l'émission d'offre de prêt par la banque, l'acceptation de l'offre par le client et la mise en force qui correspond au déblocage des crédits de paiement quand plus de 50 % du capital est prêté. Les délais existants entre ces étapes font qu'un prêt émis une année donnée peut être mis en force au cours d'une année ultérieure, ce qui explique le décalage entre les effectifs du tableau ci-dessus pour chaque année civile.

Les conclusions de la mission d'inspection sur le prêt à taux zéro

Une mission avait 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 montraient 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, **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).

b) Le « PTZ + » : de nouveaux rouages budgétaires pour un prêt élargi

(1) Un prêt élargi

Le gouvernement, dans l'article 67 du projet de loi de finances pour 2005, souhaite modifier le prêt à taux zéro, pour le rendre « *plus social* », « *plus familial* » et l'ouvrir à l'ancien :

- **Un dispositif « plus social »** : il s'agit d'apporter une aide supérieure à celle du dispositif actuel, notamment pour les personnes disposant des revenus les plus modestes. Le montant maximum du prêt et les plafonds d'éligibilité seront revalorisés, pour la première fois depuis la création du dispositif en 1995. La non-actualisation des plafonds de revenus a, en effet, réduit, année après année, l'efficacité du PTZ. Par ailleurs, l'avantage lié au différé d'amortissement sera totalement préservé.

- **Un dispositif « plus familial »** : il s'agit de rendre le dispositif plus intéressant pour les familles avec un ou plusieurs enfants. Actuellement, les ménages composés de trois personnes et plus représentent 61 % des acquéreurs. Il s'agirait d'instaurer un système basé sur le quotient familial : à titre d'exemple, l'avantage du PTZ globalisé sur la durée du prêt pour une famille avec deux enfants en province disposant d'un revenu de 2 SMIC est de 7.900 euros ; il passerait à environ 12.700 euros avec le nouveau système.

- **Une ouverture à l'ancien** : l'ancien ne représente aujourd'hui que 11 % des PTZ (chiffre 2003) alors qu'il représente environ 60 % des acquisitions.

Le nouveau prêt à taux zéro devrait permettre aux ménages d'acquérir un logement en zone urbaine dense dans de bonnes conditions de solvabilité. Il doit inciter à une plus grande mobilité dans le parc locatif et augmenter le nombre de primo-accédants (actuellement 300.000).

L'objectif du gouvernement est de faire passer le nombre de prêts d'environ 100.000 aujourd'hui à 250.000 avec le « PTZ + ».

Les caractéristiques précises de ce prêt ainsi que ses modalités d'attribution seront définies par un décret, encore en cours de rédaction à ce jour. L'entrée en vigueur des améliorations apportées au PTZ est prévue le 1^{er} février 2005.

(2) La transformation d'un coût budgétaire en une dépense fiscale

Pour rendre possibles ces améliorations, le gouvernement propose de modifier le mode de financement du prêt à taux zéro. En effet, l'effort financier que l'Etat devrait consacrer à ce nouveau produit passera de 550 millions d'euros pour le prêt actuel (montant en autorisations de programme en 2004) à **1,2 milliard d'euros par an dans cinq ans**.

Actuellement, le coût de l'absence d'intérêt est pris en charge par l'Etat au moyen de subventions versées aux établissements de crédit. **Il est prévu que l'absence d'intérêt sera désormais compensée par un crédit d'impôt sur l'impôt des sociétés** accordé aux banques qui distribueront ce prêt à taux zéro renforcé.

Le crédit d'impôt sera versé sur sept ans, avec une compensation actuarielle de cet étalement, tandis que la subvention est versée en deux fois aujourd'hui. Ce nouveau dispositif ne doit rien changer pour les ménages.

Selon M. Marc-Philippe Daubresse, secrétaire d'Etat au logement : *« Nous gardons la même carrosserie que le PTZ actuel avec un moteur beaucoup plus puissant et un carburant fiscal au lieu d'être budgétaire, tout en garantissant dans le temps les montants versés par l'Etat ».*

(3) Quelques arbitrages qui doivent encore être rendus

Votre rapporteur spécial sera attentif aux nouvelles modalités du prêt à taux zéro, tant en ce qui concerne le volet législatif du dispositif qu'en ce qui concerne son volet réglementaire.

Le volet législatif figure à **l'article 67 du projet de loi de finances initiale pour 2005**, qui crée un crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété.

Les montants maximaux de prêt et de ressources font actuellement l'objet d'un projet de décret qui n'est pas totalement arrêté. Les modalités de l'ouverture à l'ancien doivent encore être précisées : d'après les informations recueillies à ce jour, le gouvernement s'orienterait vers la définition, non pas d'un quota de travaux à réaliser dans l'ancien, mais d'un montant de « PTZ + » plus faible dans l'ancien que dans le neuf.

2. Les autres mesures en faveur de l'accession à la propriété

a) Le renforcement de la location-accession

(1) L'essoufflement de la location-accession

Le mécanisme de location-accession a été créé par **la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984**. Ce dispositif permet à un ménage de se porter acquéreur de son logement, à l'issue d'une phase locative au cours de laquelle il peut mesurer sa capacité de remboursement et constituer un apport personnel.

La loi précitée dispose : « *Est qualifié de location-accession et soumis aux dispositions de la présente loi le contrat par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté exprimée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option* ».

Le contrat de location-accession présente les caractéristiques suivantes :

- le vendeur s'engage à transférer la propriété du logement à une date convenue ;
- l'accédant a le droit d'acquérir le logement à la date convenue, ou d'y renoncer ;

- pendant la première phase, l'accédant a le droit d'occuper le logement en contrepartie d'un loyer ;
- il doit également verser un acompte mensuel sur le prix du logement, jusqu'à la date de levée d'option ; le montant de cet acompte sera imputable sur le prix de vente ;
- lorsque l'option est levée, l'accédant devient propriétaire du logement et rembourse alors un emprunt.

La location-accession n'a guère rencontré de succès jusqu'à présent. La mission, confiée par le gouvernement en 2003 à MM. Bernard Vorms et Bernard Ailleret et consacrée aux formules innovantes d'accession à la propriété, a identifié deux causes de ce manque d'intérêt des opérateurs : d'une part, la location-accession introduit un mécanisme optionnel générateur de coûts, d'autre part, aucun financement n'est adapté à ce type d'opération. Partant de ces observations, il a donc été décidé de rénover ce mécanisme en le dotant d'un instrument financier approprié, sans modifier le contrat juridique de location-accession. **Cette nouvelle forme de location-accession doit permettre à des ménages modestes, susceptibles de rencontrer de fortes difficultés d'accession notamment en raison d'un apport personnel insuffisant, de devenir propriétaires d'un logement neuf dans des conditions optimales de sécurité.**

(2) Le prêt social de location-accession (PSLA)

Ce dispositif s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisées par les promoteurs publics ou privés. Pour en bénéficier, les opérateurs doivent conclure une convention avec l'Etat, dans laquelle ils s'engagent à respecter les caractéristiques sociales définissant le PSLA. Pour l'année 2004, 10.000 logements peuvent ainsi faire l'objet d'un agrément, délivré par le préfet de département.

Les conditions d'obtention de la décision d'agrément ainsi que les caractéristiques des PSLA font l'objet d'un décret et d'un arrêté du 26 mars 2004. **La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, dote le nouveau dispositif des mêmes avantages fiscaux que ceux appliqués au secteur locatif social.**

Le PSLA est un prêt conventionné. A ce titre, il doit respecter les taux d'intérêt plafonds applicables aux prêts conventionnés.

Le PSLA peut être refinancé sur des ressources libres ou sur des ressources issues de la collecte du livret A. Le taux d'intérêt du prêt refinancé sur des ressources de marché sera fixé librement dans la limite des taux plafonds mentionnés précédemment. Le taux d'intérêt du prêt refinancé sur les ressources issues de la collecte du livret A résulte de la procédure d'adjudication des fonds d'épargne. La convention d'adjudication, sous l'égide de l'Etat, entre la Caisse des dépôts et consignations et l'établissement

de crédit détermine également les majorations de taux qui peuvent être appliquées aux différents types d'emprunteur.

Les PSLA résultant de l'enveloppe de 100 millions d'euros distribuée lors de l'adjudication du 14 juin 2004 auront pour les organismes HLM un taux compris entre 3,80 % et 4,70 %, pour une moyenne de 4 %.

Le prêt social de location-accession

• Le mécanisme du PSLA

Lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2004, le ministère chargé du logement avait annoncé la mise en place d'un nouveau prêt conventionné, le prêt social de location-accession (PSLA), devant permettre à 10.000 ménages d'accéder à la propriété après une phase locative de l'ordre de quatre ans. Ce dispositif doit permettre de réaliser des opérations de location-accession bénéficiant d'avantages fiscaux, au profit de ménages disposant de ressources inférieures à celles ouvrant droit au prêt d'accession sociale (PAS). A titre d'exemple, ce plafond de ressources est fixé, pour un ménage comportant deux personnes, à 22.300 euros en Ile-de-France et 17.800 euros dans le reste de la France. Pour une famille de quatre personnes, ces plafonds s'élèvent respectivement à 31.300 euros et 25.000 euros.

Le PSLA a été effectivement mis en place par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004, après avoir été présenté par une circulaire en date du 18 février 2004. Il est destiné à être consenti à des personnes morales en vue de l'acquisition ou de la construction de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession régi par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984. Le PSLA peut être attribué à des organismes sociaux ou à des promoteurs privés.

Les opérations financées au moyen d'un PSLA se dérouleront en deux phases, comme des opérations de location-accession classiques : une phase locative au cours de laquelle le logement restera la propriété de l'opérateur, le ménage versant une redevance mensuelle comportant une part de loyer et un acompte sur le prix de vente, et une phase d'accession au cours de laquelle le ménage rembourse un emprunt (qui pourra résulter d'un transfert du PSLA). Au cours de la phase locative, l'aide à la personne dont bénéficie le ménage est l'APL accession.

Le PSLA exclut le bénéfice du prêt à taux zéro (PTZ). Tout établissement de crédit habilité à distribuer des prêts conventionnés pourra financer des opérations en PSLA. Ceux qui auront conclu une convention spécifique avec la Caisse des dépôts et consignations pourront se refinancer sur la ressource Livret A.

L'obtention d'un PSLA nécessite un agrément préfectoral.

• Les conditions d'agrément

Pour obtenir l'agrément préfectoral, le vendeur doit conclure une convention avec l'Etat prévoyant le respect des conditions suivantes :

- le respect de plafonds de loyers pendant la phase locative : la part locative de la redevance est au plus égale au loyer plafond du prêt locatif social (PLS) ;

- le plafonnement du prix de vente du logement : il est défini à partir des prix plafonds pour les opérations d'accèsion des organismes HLM, minorés du différentiel de TVA, afin de garantir le transfert de l'avantage fiscal à l'accédant ;

- l'engagement d'un établissement de crédit : l'accédant devra pouvoir bénéficier d'un ou plusieurs prêts conventionnés permettant de financer le transfert de propriété et dont la charge totale de remboursement mensuelle n'excèdera pas, au moment de la levée d'option, le montant de la redevance versée au titre du mois précédant le transfert de propriété ;

- l'engagement d'offrir à l'accédant, en cas de levée d'option, une garantie de relogement sous condition de ressources et une garantie de rachat.

Les plafonds prévus par le décret précité sont précisés dans l'arrêté du 26 mars 2004 et ses annexes (J.O du 27 mars 2004). L'article 4 de l'arrêté du 26 mars 2004 précise, en outre, les conditions de mise en jeu de la garantie de rachat : cette garantie peut intervenir dans les quinze ans qui suivent la date de levée d'option et dans un délai d'un an suivant la survenance d'un événement tels qu'un décès ou un divorce. En cas de mise en jeu de cette garantie, le vendeur rachète le logement dans les conditions suivantes :

- dans les cinq premières années à compter de la date de levée d'option, le prix est égal au prix de vente du logement à la levée d'option ;

- de la sixième à la quinzième année à compter de la date de levée d'option, le prix est égal au prix de vente du logement à la levée d'option, minoré de 2,5 % par année écoulée.

Quant à la garantie de relogement (article 5 du décret précité), elle consiste à proposer au ménage trois offres de relogement correspondant à ses besoins et ses possibilités, dans un délai de six mois à compter de la demande de mise en jeu de la garantie.

Source : rapport n° 407 (2003-2004) de notre collègue Philippe Marini sur le projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, déposé le 7 juillet 2004

Les avantages fiscaux liés au PSLA ont été adoptés dans le cadre de la loi précitée du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement (article 9). L'opérateur de location-accession bénéficie ainsi d'un **taux de TVA à 5,5 %** sur le logement et d'une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ans**. Ces avantages fiscaux sont les mêmes que ceux octroyés aux logements locatifs sociaux. Ils garantissent donc que l'opération restera équilibrée même si le ménage ne lève pas l'option. Dans ce cas, en effet, l'opérateur reste propriétaire du logement et conserve le bénéfice du PSLA, les avantages fiscaux lui permettant alors d'affecter le logement à la location sociale. Si le ménage lève l'option dans les cinq ans suivant l'achèvement des travaux, le transfert de propriété est exonéré de TVA et n'est pas soumis aux droits de mutation. L'avantage de TVA conféré à l'opérateur se transfère donc indirectement au ménage, puisque les prix de vente plafonds sont fixés en tenant compte du taux de TVA de 5,5 % dont a bénéficié l'opérateur à la livraison des logements. L'exonération de TFPB continue également à s'appliquer, pour la durée restant à courir, au ménage qui lève l'option.

Le **coût des avantages fiscaux du PSLA** a été évalué de la façon suivante par notre collègue Philippe Marini, rapporteur du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement :

- l'application du **taux de TVA réduit** peut être évalué à **140 millions d'euros** en année pleine (pour la réalisation de 10.000 logements), si l'on fait l'hypothèse que le coût moyen des logements neufs sera de 100.000 euros HT. Cette évaluation ne tient pas compte de l'effet d'incitation à la construction de logements neufs induit par le dispositif ;

- les **pertes de recettes au détriment des communes** (exonération de TFPB pendant quinze ans) elles sont évaluées, d'après les informations recueillies auprès du ministère chargé du logement, à **3,3 millions d'euros** par an.

b) Un projet de loi en préparation

Le 4 février 2004, M. Gilles de Robien, alors ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a annoncé la mise en place **d'une ambitieuse politique en faveur de l'accession sociale à la propriété**, dans le cadre d'une orientation fixée par le Président de la République.

Partant du constat que 57 % des Français étaient propriétaires de leur résidence principale et que ce chiffre plaçait la France au dixième rang seulement parmi les quinze pays de l'Union européenne, le ministre a annoncé vouloir favoriser l'accession à la propriété. Les mesures envisagées visaient à :

- favoriser l'acquisition des logements des organismes HLM à leurs locataires ;

- favoriser l'accession progressive à la propriété des locataires de HLM, par achats de parts de sociétés immobilières (SCI) de capitalisation ;

- rénover la location-accession ;

- créer un statut juridique de « vente en l'état futur de rénovation ».

Une reconfiguration ministérielle et un ordre du jour chargé ont reporté l'examen du projet de loi dit de « *propriété pour tous* ». Le volet relatif à la location-accession a été, au moins en partie, inséré dans la loi précitée pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

Un projet de loi relatif à l'« habitat pour tous », recouvrant un champ plus large que le précédent, devrait néanmoins être présenté en 2005. Il complètera le volet « logement » du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Ce projet de loi pourrait comporter :

- des dispositions concernant la garantie de relogement des ménages ayant conclu un contrat de location-accession mais ne levant pas l'option pour acquérir ;

- des dispositions visant à unifier le statut des établissements publics d'HLM, suite aux travaux d'un groupe de travail mis en place en 2001 auquel assistaient notamment, sous l'égide du ministère du logement, la Fédération nationale des OPHLM et OPAC, les organisations syndicales représentatives, les associations de locataires ainsi que les différents ministères concernés ;

- des dispositions visant à favoriser l'accession à la propriété, notamment en développant la vente HLM aux locataires et par l'institution d'un dispositif d'accession progressive par l'achat de parts de SCI ;

- des dispositions visant à favoriser la mobilisation du foncier pour l'habitat notamment social comme, par exemple, l'obligation de réaliser au moins 20 % de logements sociaux sur les terrains vendus par l'Etat ou ses établissements publics en vue de la construction de logements ou le relèvement du plafond de majoration de la valeur locative des terrains permettant le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afin d'inciter les propriétaires à libérer du foncier ;

- un dispositif de retour au droit commun des logements loués sous le régime de la loi de 1948 ;

- des dispositions visant à favoriser la mobilité dans le parc social (renforcement du surloyer, lutte contre la sous-occupation...).

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

1. La mission « Ville et logement »

A compter du 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et donc pour le prochain projet de loi de finances initiale pour 2006, les crédits du budget « Logement » seront regroupés dans la mission ministérielle « Ville et Logement » au sein de deux programmes « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement ». Cette mission comprend en outre deux autres programmes « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien » regroupant les crédits du budget « Ville »

Mission « Ville et Logement »

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2004	PLF 2005
Rénovation urbaine	209,5	226,6
Equité sociale et territoriale de soutien	584,6	660,4
Aide à l'accès au logement	5.174,2	5.186,5
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.433,7	1.377,8
Total	7.402,0	7.451,2

Le regroupement de la ville et du logement au sein d'une même mission est conforme aux préconisations formulées par votre commission des finances¹ et beaucoup plus satisfaisant que la présentation retenue, initialement, au sein la première maquette gouvernementale².

a) Le programme « Aide à l'accès au logement »

Une action représente l'essentiel de ce programme : il s'agit des aides personnelles, qui représentent 5.179 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Cette action regroupe les subventions de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL), qui finance l'allocation de logement sociale (ALS), et au fonds national pour l'habitat (FNH), qui finance l'aide personnalisée au logement (APL).

L'autre action de ce programme est dédiée à **l'accompagnement des publics en difficulté**. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, l'Etat transfère aux collectivités locales plusieurs de ses responsabilités en la matière (cf. plus loin : la présentation des crédits). Néanmoins, l'Etat reste, au niveau local, co-pilote des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et conserve, à ce titre, un rôle général d'impulsion et de coordination. Cette action comporte également 348.000 euros de subventions à des associations oeuvrant pour l'insertion par le logement de personnes en difficulté, ainsi que le montant de la participation de l'Etat au budget de l'Association nationale et des associations départementales d'information pour le logement.

¹ Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, déposé le 5 mai 2004.

² Cette première maquette, présentée le 21 janvier 2004, instituait une mission « Ville » et une mission, quelque peu hétéroclite, consacrée au logement, à l'aménagement et au tourisme.

b) Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »

Ce programme regroupe l'ensemble des crédits que l'Etat consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant. Il renvoie également à l'ensemble des missions assurées par l'Etat en matière de droit de l'habitat ainsi qu'en matière de construction.

Ce programme comporte les actions suivantes :

- construction locative et amélioration du parc (883,7 millions d'euros en 2005) ;
- soutien à l'accession à la propriété (291,5 millions d'euros en 2005) ;
- lutte contre l'habitat indigne (21,2 millions d'euros en 2005) ;
- réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction (5,8 millions d'euros) ;
- soutien (175,6 millions d'euros).

Tableau de concordance entre programmes et chapitres budgétaires

	Chapitre et articles	Montant en DO+CP (PLF 2005)
Programme « aide à l'accès au logement »		5 186,49 M€
Total		
Action « aides personnelles au logement »	46-40/10	5 179 M€
Total		5 179 M€
Action « accompagnement des publics en difficulté »	44-30/20 44-30/30	1,740 M € 5,750 M €
Total		7,49 M€
Programme « développement et amélioration de l'offre de logement »		1 378,06 M€
Total		
Action « construction locative et amélioration du parc »	36-40/10 65-48/10 65-48/60 65-48/90	5,7 M€ 465 M€ 18 M€ 395 M€
Total		883,7 M€
Action « soutien à l'accession à la propriété »	44-30/50 65-48/40 65-50/10	1,5 M€ 265 M€ 25 M€
Total		291,5 M€
Action « lutte contre l'habitat indigne »	37-40/10 55-21/40 65-48/70	13 M€ 0,200 M€ 8 M€
Total		21,2 M€
Action « réglementation de l'habitat, qualité et politique technique de la construction »	37-72/20 65-48/30	0,022 M€ 5,8 M€
Total		5,822 M€
Action « soutien »	31-90 31-93 31-94 31-95 32-92 32-97 33-90 33-91 33-92 34-30/10 34-97 34-98 57-30/10	79,169 M€ 0,151 M€ 19,096 M€ 0,990 M€ 0,145 M€ 40,727 M€ 10,594 M€ 1,936 M€ 0,272 M€ 1 M€ 9,388 M€ 0,375 M€ 12 M€
Total		175,843 M€

Source : secrétariat d'Etat au logement

Les programmes relatifs au logement ne font pas l'objet d'expérimentations en 2004-2005. Toutefois, une telle expérimentation de globalisation a été menée en 2003 dans trois régions (Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Nord Pas de Calais) concernant les crédits affectés à la construction et à l'amélioration du logement locatif social (chapitre 65-48 articles 2, 10, 50 et 60). Cette expérimentation a constitué la première étape du travail de définition des programmes logement, de leurs objectifs et indicateurs de performance qui sont aujourd'hui annexés au projet de loi de finances pour 2005.

2. Les objectifs et les indicateurs de performance

a) Le programme « Aide à l'accès au logement »

Ces aides poursuivent deux objectifs majeurs :

- Réduire les dépenses de logement des ménages modestes, de manière différenciée selon qu'ils sont locataires ou accédants à la propriété, afin que le coût de leur logement soit compatible avec leurs revenus. Il s'agit de **l'objectif n° 1: aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement**, auquel sont associés les indicateurs suivants :

- taux d'effort brut et net moyens des ménages en locatif ;
- taux d'effort brut et net moyens des ménages en accession ;
- pourcentage de ménages en locatif (hors étudiants) dont le taux d'effort net après aides personnelles et supérieur à 25 % ;
- pourcentage de ménages en locatif (hors étudiants) dont le taux d'effort net après aides personnelles et supérieur à 25 % ;

- Faciliter l'accès à un logement autonome des ménages qui pour des raisons financières et sociales en sont exclus. Il s'agit de **l'objectif n° 2 : favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté**, auquel sont associés les indicateurs suivants :

- nombre de jugements d'expulsion pour impayés de loyers ;
- nombre de demandes de concours de la force publique ;
- pourcentage d'emménagés récents du parc social ayant des ressources inférieures à 40 % du plafond PLUS.

- En outre, les ménages doivent pouvoir être accompagnés dans leurs démarches relatives au logement. C'est **l'objectif n° 3 : veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement**, auquel est associé l'indicateur suivant :

- nombre de consultations effectuées chaque année par les associations départementales d'information pour le logement (ADIL).

b) Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »

Ce programme poursuit les objectifs suivants :

- **Objectif n° 1 : satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues.** Les indicateurs sont les suivants :

- ancienneté moyenne d'une demande de logement social en zone tendue, moyennement tendue et détendue ;

- pourcentage des demandeurs de logement social dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne dans les trois zones ;

- **Objectif n° 2 : mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations.** L'indicateur est ainsi défini :

- pourcentage de logements sociaux par rapport à l'objectif de la loi SRU dans les communes concernées.

- **Objectif n° 3 : lutter contre le logement indigne,** avec les indicateurs suivants :

- pourcentage des résidences principales sans confort par rapport au nombre total de résidences principales ;

- pourcentage des résidences principales en surpeuplement accentué par rapport au nombre total des résidences principales en location.

- **Objectif n° 4 : adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées,** auquel est associé l'indicateur suivant :

- pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement.

- **Objectif n° 5 : développer l'accession sociale à la propriété.** Les indicateurs sont définis comme suit :

- taux des ménages propriétaires de leur résidence principale ;
- part des accédants disposant de ressources inférieures à 3 SMIC sur le total des accédants ;
- part des ménages primo-accédants sur le total des accédants.

• **Objectif n° 6 : promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction**, avec les indicateurs qui suivent :

- consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques ;
- consommation énergétique globale des bâtiments tertiaires, corrigée des variations climatiques.

c) L'analyse de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial se félicite de cette nouvelle approche en termes de performance. Elle constituera **un outil précieux, non seulement pour une évaluation *a posteriori* des politiques menées, mais aussi pour la conduite de ces politiques dont les objectifs sont désormais clairement déterminés**. Les objectifs mentionnés ci-dessus, dits « stratégiques » seront en effet déclinés en objectifs « opérationnels » et les indicateurs en indicateurs « intermédiaires ».

Votre rapporteur spécial remarque néanmoins **l'hétérogénéité des indicateurs**, dont certains correspondent à des données statistiques déjà existantes tandis que d'autres sont en construction, voire relèvent du sondage de satisfaction. **Il faudrait que le ministère explicite plus précisément la construction des indicateurs** afin que le Parlement puisse les analyser pour ce qu'ils sont exactement.

En outre, **ces indicateurs sont des indicateurs d'activité et non des ratios coût/efficacité. L'analyse des indicateurs devra en tenir compte et rapporter les résultats au coût des politiques menées.**

Enfin, il faudra également que les **objectifs et indicateurs soient relativement stables**, même s'il ne saurait être interdit d'en ajouter à l'avenir, en fonction des priorités gouvernementales (mais sans forcément supprimer des indicateurs qui risqueraient d'évoluer défavorablement suite à cette modification des priorités ...).

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS

A. PRESENTATION DES CRÉDITS PAR NATURE

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 5,2 milliards d'euros pour 2005. Elles représentent 80,1 % des crédits du fascicule (83 % l'an dernier) et sont constituées à 99 % des crédits d'aides personnelles au logement.

a) Les dépenses du titre III

Le budget de l'urbanisme et du logement comprend très peu de dépenses de fonctionnement, et aucune dépense de personnel, dans la mesure où ces dépenses figurent dans le fascicule « services communs et urbanisme » qui regroupe l'ensemble des moyens courants du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Les dépenses de fonctionnement, d'un montant total de 20,3 millions d'euros, sont regroupées dans les chapitres 34-30, 36-40 et 37-40 et concernent respectivement :

- **l'information du public et les actions de formation**, pour 1 million d'euros : la moitié des crédits affectés à cette ligne en 2004 ont été rattachés à la section « services communs et urbanisme » pour 2005 ;

- le fonctionnement du secrétariat du plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) pour 600.000 euros ;

- la **subvention de fonctionnement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** pour 5,7 millions d'euros (- 6,5 %) ;

- la lutte **contre le saturnisme et l'insalubrité** pour 13 millions d'euros (stable).

b) Les dépenses du titre IV

Le **chapitre 44-30**, relatif aux interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme, doté de 9 millions d'euros, a fait l'objet d'une restructuration :

- les articles 60 et 70 sont transférés sur la section « services communs et urbanisme » (contribution au paiement des frais de structure des établissements publics d'aménagement et subventions aux agences d'urbanisme) ;

- l'article 20 (actions de concertation, de formation et d'animation) a été réparti à hauteur de 90 % pour le logement et 10 % pour l'urbanisme ;

Le reste de ce chapitre est consacré :

- aux subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement (ANIL et ADIL), pour un montant de 5,7 millions d'euros ;

- au paiement à la société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) des frais de gestion du prêt à taux zéro et du dispositif de sécurisation de l'accession sociale (1,5 million d'euros).

Il est créé sur le chapitre 44-30 un article 40 « *Contribution de l'Etat au financement des dispositifs d'aide au logement des personnes défavorisées* » sur lequel seront imputés, le cas échéant, la contribution de l'Etat aux fonds d'aide aux accédants en difficulté ainsi que les reports 2004 de l'ex-chapitre 46-50, transféré notamment pour cause de décentralisation.

Le chapitre 44-40 concerne la subvention de fonctionnement du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour 20,9 millions d'euros.

Le chapitre 46-40 est relatif à la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne pour 5,2 milliards d'euros (+ 2,6 %).

Enfin, **le chapitre 46-50** concernait la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (article 10 : 81,3 millions d'euros en 2004) et la contribution au fonds national de l'aide au logement (FNAL) pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (article 20 : 40 millions d'euros en 2004). Ce chapitre est supprimé. Les crédits de l'article 10 sont transférés au budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, du fait de la décentralisation des fonds de solidarité pour le logement (FSL) et de l'aide à la médiation locative (AML) aux départements. Les crédits de l'article 20 (ALT) sont transférés sur le budget de la direction générale de l'action sociale.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2005, soit une baisse de 7,9 %, après une baisse dans la loi de finances initiale pour 2004.

a) Les crédits du titre V

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) représentent 15,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 83,3 % par rapport à 2004. Les autorisations de programme diminuent de 18,8 %.

Trois articles du **chapitre 55-21** ont été transférés sur la section « Services communs et urbanisme ». Ce chapitre ne concerne plus que les crédits alloués à la lutte contre l'insalubrité, soit 200.000 euros en 2005 (moitié moins qu'en 2004).

Au **chapitre 57-30**, les crédits d'études centrales et locales dans le domaine de l'habitat ont été répartis à hauteur de 35 % pour le logement et 65 % pour l'urbanisme, mais le ministère indique que, « *pour des raisons pratiques* », l'ensemble des crédits de paiement / services votés restent inscrits à la section « logement ». Cette opération conduit à une augmentation de 143 % de l'article 10, qui explique l'augmentation de 83 % des dépenses du titre V. **Il ne faut donc pas accorder trop d'importance à cette augmentation, qui résulte d'un traitement budgétaire particulier.**

Hors effet de ce traitement budgétaire, la hausse des crédits du titre V est de 8 %. Compte tenu des montants concernés, la présentation retenue par le ministère n'a pas d'influence majeure sur l'évolution globale du budget du logement (+ 3,34 % à la place de + 3,43 %).

b) Les crédits du titre VI

Les subventions d'investissement du titre VI, soit 1,28 milliard d'euros en 2005, représentent 98,8 % des dépenses en capital.

Elles comprennent trois chapitres d'importance inégale, les crédits du chapitre 65-23 étant transférés sur la section « services communs et urbanisme » (il s'agit des crédits relatifs à l'aménagement urbain, aux villes nouvelles, aux agences d'urbanisme et à l'action foncière) :

- **le chapitre 65-30**, qui recouvre les subventions en matière de recherche, est reconduit en 2005, pour 2,11 millions d'euros.

- **le chapitre 65-50**, relatif à la contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), s'élève à 25 millions d'euros (stable).

Un chapitre constitue l'essentiel des subventions d'investissement de l'Etat, le chapitre 65-48 consacré à la construction et à l'amélioration de l'habitat, qui représente 1,26 milliard d'euros, en baisse de 8,6 % pour 2005. Ce chapitre regroupe :

- les opérations locatives sociales et le renouvellement urbain hors politique de la ville : les crédits inscrits à cet article (65-48/10) **reflètent les engagements du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ; ils s'élèvent à 465 millions d'euros, en augmentation de 61 % ;**

- le **financement des prêts sans intérêt (65-48/40) : les dotations s'élèveront à 265 millions d'euros en crédits de paiement (- 49,5 %) et 0 en autorisations de programme, en raison de la transformation du prêt à taux zéro en un crédit d'impôt ;**

- les **subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH (65-48/90) qui incluent les versements de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et s'élèveront à 395 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 19 millions d'euros (+ 5,1 %) et à 462 millions d'euros en autorisations de programme, en hausse de 70 millions d'euros (+ 17,9 %). Cette évolution reflète les engagements du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Toutefois, le plan de cohésion sociale mobilisera 70 millions d'euros en crédits de paiement alloués à l'ANAH, alors que le projet de loi de finances ne prévoit d'affecter que 19 millions d'euros supplémentaires à cette agence ;**

- les **crédits pour la résorption de l'habitat insalubre (65-48/70) : ceux-ci sont stables et s'élèvent à 8 millions d'euros de crédits de paiement et 7 millions d'euros d'autorisations de programme pour 2005.**

- enfin, les **opérations en zones urbaines sensibles, grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain, ainsi que la dotation à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : cette ligne s'élève à 98,5 millions d'euros en crédits de paiement (- 35,4 %) et 223 millions d'euros en autorisations de programme (- 10,8 %).**

B. PRÉSENTATION DES 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 ».

Présentation des crédits par agrégats

(en millions d'euros)

Agrégats	Crédits votés en 2004		Crédits demandés en 2005		Evolution	
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	5.046	-	5.179	-	+ 2,6 %	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	1.513,7	1.682,5	1.347,8	1.206	- 11 %	- 28,3 %
TOTAL	6.559,7	1.682,5	6.526,8	1.206	- 0,5 %	- 28,3 %

1. Solidarité dans le logement

L'agrégat « **solidarité dans le logement** » regroupait la contribution de l'Etat aux **aides à la personne**, qui ont pour finalité d'abaisser, dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession, le taux d'effort des ménages, et **les subventions pour les personnes défavorisées** (fonds de solidarité pour le logement, subventions aux associations) ou **les accédants en difficulté** (fonds d'aide aux accédants en difficulté). En raison des modifications de structure expliquées plus haut, cet « agrégat » n'est plus aujourd'hui constitué que de la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne.

Les aides à la personne sont :

- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- l'allocation de logement sociale (ALS) ;
- l'allocation de logement familiale (ALF).

Ces aides sont versées, sous conditions de ressources, aux ménages locataires, accédant à la propriété ou résidant en foyers, en fonction de leur situation familiale et de leurs dépenses de logement (loyer, mensualité de remboursement de prêt, redevance versée au gestionnaire de foyer).

Les crédits se répartissent entre :

- **d'une part, la contribution versée par l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL) pour le financement de l'ALS**, à laquelle s'ajoutent les cotisations versées par les employeurs ;

- d'autre part, la subvention d'équilibre versée au fonds national de l'habitation (FNH) pour le financement de l'APL, en sus des contributions des régimes de prestations familiales et du fonds national d'aide au logement.

Quant à l'ALF, elle est entièrement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), qui est alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et 1,1 % de CSG ; le budget du logement ne participe donc pas à son financement.

Les trois prestations, APL, ALS et ALF sont désormais très voisines et coexistent essentiellement pour des raisons historiques. L'ALF, créée en 1948, est versée aux familles avec enfants et aux jeunes ménages. L'ALS, créée en 1971, est destinée principalement aux personnes isolées et aux ménages sans enfant à faibles ressources, notamment les personnes âgées, les jeunes travailleurs ou les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI). L'APL, créée en 1977, est versée à toutes les catégories de ménages, dès lors que ces ménages occupent un logement construit, acquis ou amélioré avec une aide de l'Etat.

Les aides personnelles au logement sont versées mensuellement aux bénéficiaires par les caisses d'allocations familiales pour le régime général et par les caisses de mutualité sociale agricole pour le régime agricole.

13,4 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versées en 2003 à 6,1 millions de ménages.

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

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL ETAT	4925	5104	5262	4997	5379	5239
TOTAL EMPLOYEURS	7111	7436	7465	7870	8139	8246
PART DE L'ETAT DANS LE FINANCEMENT TOTAL	40,9 %	40,7 %	41,3 %	38,8 %	40,0 %	38,9 %

Source : secrétariat d'Etat au logement

Aides personnelles au logement : dotation budgétaire demandée pour 2005
(en millions d'euros)

	Ch.46-40
rappel LFI 2004	5.046,00
PLF 2005	5.179,00
écart 2005/2004	
	+ 133,00
dont	
Mesures d'équité sur les barèmes	- 65,00
Actualisation des barèmes	100,00
Changement des clés de financement	- 200,00
Ajustement du tendancier	+ 298,00

Source : secrétariat d'Etat au logement

La simplification du financement des aides personnelles

Le gouvernement souhaite simplifier, à l'avenir, le financement des aides personnelles. Lors de la création de l'APL, en 1977, son financement a été basé sur le principe de l'allocation de logement (AL) « virtuelle » (article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation) : le montant d'allocation de logement qu'aurait perçu le ménage en l'absence d'APL est pris en charge par le budget des prestations familiales s'il s'agit d'une famille, le budget du FNAL sinon. Le budget de l'Etat, à travers le fonds national de l'habitation (FNH), prend en charge le complément entre AL virtuelle et APL. Des clés forfaitaires fixent la part de chaque fonds.

Outre la complexité du dispositif (existence de trois fonds, transferts entre FNH et FNAL, alimentés tous deux par des crédits budgétaires), l'unification des barèmes APL et AL est un élément supplémentaire de nature à justifier la simplification de ce système. En effet, le principe de l'AL virtuelle, appliqué au barème unique en locatif, conduit à faire prendre en charge en totalité la nouvelle aide des familles par le budget des prestations familiales, l'Etat finançant de son côté les prestations versées aux « petits » ménages (isolés et couples sans enfant). L'application de ce principe nécessite une modification des clés de financement de l'APL pour les mettre en conformité avec les dispositions législatives en vigueur, diminuant fortement la part de l'Etat au profit d'une imputation sur le budget des prestations familiales.

Faisant suite à l'actualisation des barèmes des aides personnelles au 1^{er} juillet 2003, le Gouvernement a demandé en février 2004 à un groupe de travail interministériel associant les services de la CNAF d'examiner cette question et, le cas échéant, de proposer une modification. Il a finalement décidé de modifier les clés de financement pratiquées provisoirement depuis 1997 et d'appliquer très rigoureusement le principe de l'AL virtuelle lors de l'élaboration du projet de loi de finances 2005.

Le gouvernement poursuit par ailleurs la simplification de la gestion des aides : dès la promulgation de la loi habilitant le gouvernement à prendre des mesures par ordonnance pour simplifier le droit (qui devrait intervenir à l'automne 2004), la fusion des deux fonds FNAL et FNH sera mise en oeuvre.

Source : secrétariat d'Etat au logement

2. Développement de l'habitat et renouvellement urbain

Malgré sa diversité, **l'essentiel de cet 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 réduites de 8,6 % en moyens de paiement et de 26,7 % en autorisations de programmes.

- La **ligne fongible** (chapitre 65-48/10) accueille l'ensemble des crédits destinés à la construction, à la démolition et à la réhabilitation des HLM, hors zones prioritaires de la politique de la ville. Elle s'élève à 442 millions d'euros en autorisations de programme et à 465 millions d'euros en crédits de paiement.

- Une **nouvelle ligne fongible** est apparue en 2004 (chapitre 65-48/80), dédiée aux mêmes opérations dans les quartiers prioritaires de la **politique de la ville**, et dotée de 223 millions d'euros en autorisations de programme et 98,5 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2005, tandis que les crédits inscrits au chapitre 65-48/10 augmentent sensiblement (+ 61 %), les crédits figurant au chapitre 65-48/80 sont en diminution (- 35,4 %).

- Le **financement des prêts sans intérêt** (65-48/40) : comme mentionné dans l'analyse des crédits du titre VI, les dotations s'élèveront à 265 millions d'euros en crédits de paiement (- 49,5 %) et 0 en autorisations de programme, en raison de la transformation du prêt à taux zéro en un crédit d'impôt.

- Les **subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH** (65-48/90) s'élèvent à 395 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 19 millions d'euros (+ 5,1 %) et à 462 millions d'euros en autorisations de programme, en hausse de 70 millions d'euros (+ 17,9 %) cf. analyse des crédits du titre VI.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre IV du budget du logement, d'un montant de 18.000 euros sur le chapitre 44-30 « Interventions en faveur du logement », dont 13.000 euros sur l'article 20 « Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement » et 5.000 euros sur l'article 40 « Contribution de l'Etat au financement des dispositifs d'aide au logement des personnes défavorisées ».

L'Assemblée nationale a ensuite majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre VI du budget du logement, d'un montant de 130.000 euros en AP et CP sur le chapitre 65-48 article 10 « Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville ».

II. ADOPTION DES DEUX ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels rattachés au budget du logement.

L'article 80 (nouveau) vise à renforcer l'efficacité du recouvrement forcé (notamment en cas d'avis à tiers détenteur notifié au guichet des établissements de crédit) lorsque les organismes redevables n'ont pas versé spontanément les cotisations dues à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Cette disposition tendant à renforcer la capacité de recouvrement de la CGLLS est apparue nécessaire car une cotisation additionnelle au profit de cet établissement a été mise en place à partir de 2004, afin notamment de contribuer au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

L'article 81 (nouveau) prévoit que le gouvernement présentera au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2006, un rapport consacré aux modalités de mise en œuvre de l'aide accordée par l'Etat aux communes pour la réalisation d'aires permanentes d'accueil destinées aux populations itinérantes. Cette disposition permettra de disposer d'un bilan de la mise en œuvre de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits du ministère du travail, de la santé et de la cohésion sociale : IV. Logement**, sur le rapport de **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**.

A titre liminaire, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits de la section « Logement » du budget du travail, de la santé et de la cohésion sociale étaient, dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, de 6,5 milliards d'euros, ce qui correspondait, en apparence, à une baisse de 1,5 %, en raison de mesures affectant le périmètre du budget du logement. Il a précisé que ces changements de périmètre concernaient :

- le transfert de la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

- le transfert de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) sur le budget de l'action sociale ;

- la diminution de la contribution de l'Etat au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) en raison d'une nouvelle clé de répartition entre l'Etat et les régimes sociaux ;

- enfin, la modification du mode de financement du prêt à taux zéro qui serait assuré, si l'article 67 du projet de loi de finances pour 2005 était adopté en l'état, non plus au moyen d'une subvention versée sur crédits budgétaires, mais grâce à un crédit d'impôt.

Par conséquent, il a souligné qu'à structure constante, le budget de la section « Logement » connaissait une augmentation significative de 227 millions d'euros en 2005, soit + 3,4 %, cette évolution traduisant la priorité donnée par le gouvernement au logement, qui constituait l'un des trois piliers du plan de cohésion sociale et du projet de la loi de programmation du même nom, actuellement en cours d'examen par le Sénat.

En premier lieu, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a insisté sur le fait que le budget du logement pour 2005 reflétait effectivement les engagements pris dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, en matière de logement locatif social et de mobilisation du parc privé.

S'agissant du logement locatif social, il a rappelé que le gouvernement souhaitait doubler, en cinq ans, le nombre de nouveaux logements sociaux réalisés chaque année, en passant d'un peu moins de 60.000 à 120.000, politique de la ville comprise. Ainsi, les crédits de paiement

consacrés aux subventions d'investissement en faveur du locatif social et au renouvellement urbain (hors politique de la ville) s'élevaient à 465 millions d'euros, en hausse de 61 %, tandis que les autorisations de programme atteignaient le montant de 442 millions d'euros, en augmentation de 22 %.

Le rapporteur spécial a approuvé les objectifs du volet « logement locatif social » du projet de loi de programmation, mais a souhaité néanmoins formuler les remarques suivantes :

- d'une part, il a indiqué que, si les crédits consacrés au logement locatif social hors politique de la ville augmentaient, ceux consacrés à des actions identiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville étaient, en revanche, en diminution. Ainsi, il a précisé que les autorisations de programme affectées à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, revenaient en dessous des 465 millions d'euros annuels pourtant préconisés par l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- d'autre part, il a rappelé que la réalisation des engagements pris dépendrait du degré d'implication des collectivités territoriales, puisque la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyait la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre. Ainsi, il a jugé que l'article 42 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, prévoyant la prise en compte des objectifs de la programmation dans les conventions de délégation de compétence, était un dispositif incitatif plus que réellement normatif ;

- enfin, il a souligné que le doublement du nombre de logements sociaux réalisés chaque année nécessiterait une véritable politique foncière, qui n'était qu'ébauchée par le projet de loi de programmation précité. Il a ajouté que la création d'un certain nombre d'établissements publics fonciers régionaux pourrait y contribuer, de même que la mobilisation des actifs fonciers publics, si celle-ci devenait effective.

S'agissant de la mobilisation du parc privé, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a indiqué que le plan de cohésion sociale prévoyait une augmentation des crédits de l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) de 18 % en autorisations de programme pour 2005, afin de financer, sur cinq ans, 200.000 logements à loyers maîtrisés, et la remise sur le marché de 100.000 logements vacants.

Il a noté toutefois que les crédits prévus en faveur de la « mobilisation du parc privé » n'étaient pas, en totalité, des crédits supplémentaires alloués à l'ANAH ainsi que l'avait remarqué M. Paul Girod, rapporteur pour avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Il a précisé que l'ANAH ne bénéficierait, en crédits de paiement, que de 19 millions d'euros

supplémentaires au lieu des 70 millions d'euros annoncés par le projet de loi précité, le ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale assurant toutefois qu'il y aurait bien 70 millions d'euros « sanctuarisés » en 2005 pour l'application de la loi.

En second lieu, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a observé que le budget du logement pour 2005 se caractérisait par une relance de l'accession à la propriété, le gouvernement étant parti du constat que 57 % seulement des Français étaient propriétaires de leur résidence principale, un chiffre qui plaçait la France au dixième rang parmi les ex-quinze pays de l'Union européenne.

Tout d'abord, il a indiqué que la relance de l'accession à la propriété passait par une refonte du prêt à taux zéro (PTZ), que le Sénat examinerait dans le cadre de la seconde partie du projet de loi de finances (articles non rattachés). Il a précisé qu'il s'agissait de transformer un coût budgétaire – de l'ordre de 550 millions d'euros par an – en une dépense fiscale, c'est-à-dire de transformer une subvention en un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux banques qui distribueraient le prêt à taux zéro. Ce crédit d'impôt serait versé sur sept ans, avec une compensation actuarielle de l'étalement, tandis que la subvention était versée en deux fois aujourd'hui.

Il a insisté sur le fait qu'il s'agissait surtout d'élargir l'accès au PTZ, afin de le rendre « plus social », « plus familial » et de l'ouvrir à l'acquisition dans l'ancien. Il a rappelé qu'aujourd'hui, pour bénéficier d'un prêt à taux zéro, il fallait s'engager à réaliser des travaux à hauteur de 54 % du prix du logement seul. Par ailleurs, il a indiqué que la réforme proposée par le gouvernement conduirait à revaloriser le montant maximum du prêt et les plafonds d'éligibilité, pour la première fois depuis la création du dispositif en 1995. Il a remarqué que la non-actualisation des plafonds de revenus avait réduit, année après année, l'efficacité du PTZ et il a souligné que l'avantage lié au différé d'amortissement serait totalement préservé.

Il a ajouté que l'objectif du gouvernement était de faire passer le nombre de prêts de moins de 100.000 aujourd'hui à 250.000 avec le « PTZ + », pour un coût budgétaire qui passerait de 550 millions d'euros à 1,2 milliard d'euros par an dans cinq ans.

Etant donné ce coût, il a constaté que le gouvernement avait jugé indispensable de transformer le mécanisme pour en faire une dépense fiscale, mais que ce nouveau rouage budgétaire ne changerait rien, en pratique, pour les ménages.

S'agissant de la relance de l'accession à la propriété, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a mentionné, par ailleurs, le renouveau du mécanisme de la location-accession, instituée par une loi de 1984 mais qui s'était quelque peu essoufflée depuis.

Il a indiqué qu'un prêt social de location-accession (PSLA) avait été mis en place par un décret du 26 mars 2004 et que son volet fiscal avait été défini par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement. Il a précisé qu'il s'agissait d'un prêt conventionné accordé à des organismes sociaux ou à des promoteurs privés, qui permettait de bénéficier des mêmes avantages fiscaux que ceux applicables au secteur locatif social.

Enfin, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a rappelé que, le 4 février 2004, M. Gilles de Robien, ministre alors en charge du logement, avait annoncé la mise en place d'une ambitieuse politique en faveur de l'accession sociale à la propriété et un projet de loi dit de « propriété pour tous », dont le dépôt avait toutefois été retardé par une reconfiguration ministérielle et un ordre du jour des travaux parlementaires chargé.

Il a indiqué qu'un projet de loi relatif à l'« habitat pour tous », recouvrant un champ plus large que le précédent, devrait être présenté en 2005 et qu'il compléterait le volet « logement » du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, notamment par des dispositions visant à développer la vente HLM aux locataires et tendant à instituer un dispositif d'accession progressive par l'achat de parts de sociétés civiles immobilières (SCI). Il a ajouté que ce projet de loi pourrait également favoriser la mobilisation du foncier pour l'habitat.

En troisième lieu, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, s'est félicité des modalités de la mise en œuvre de la LOLF s'agissant du budget du logement. En effet, suivant en cela une préconisation de la commission des finances, le gouvernement avait choisi de regrouper la ville et le logement au sein d'une même mission, ce qui était beaucoup plus satisfaisant que le schéma retenu, initialement, au sein de la première maquette gouvernementale, présentée le 21 janvier 2004.

Ainsi, il a précisé que les crédits du budget « Logement » seraient regroupés au sein de deux programmes : « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement », ce qui reflétait la volonté de séparer les aides à la pierre des aides à la personne, conformément à une préconisation formulée par la commission des finances il y a quelques mois.

Il a souligné que cette structure lisible avait facilité la double présentation des crédits et la mise en place de l'avant-projet annuel de performance qui énonçait des objectifs et des indicateurs paraissant pertinents, même s'il faudrait, sans doute, les réexaminer à l'usage, d'autant que les indicateurs proposés présentaient une certaine hétérogénéité.

En conclusion, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a estimé qu'avec la mise en œuvre du projet de loi de programmation pour la cohésion

sociale et la perspective prochaine d'une loi sur « l'habitat pour tous », on pouvait juger que le budget du logement pour 2005 était un budget de transition, manifestant la priorité que le gouvernement souhaitait accorder au logement, dans un contexte budgétaire difficile. Il a jugé, toutefois, qu'une politique du logement efficace ne dépendait pas seulement de la quantité de moyens financiers alloués, mais aussi de la capacité à définir de nouveaux équilibres urbains et fonciers. Il a enfin émis un avis favorable à l'adoption des crédits du logement.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial et noté que le budget du logement était marqué par un « souffle nouveau ». S'agissant du recours à la dépense fiscale pour le financement du prêt à taux zéro, il a jugé que l'étalement de la dépense sur sept ans constituait une approche plus sincère d'un point de vue budgétaire que l'actuel paiement de la subvention en deux ans. Il a estimé que la technique proposée par le gouvernement améliorerait le dispositif du prêt à taux zéro et lui donnait un potentiel bien supérieur à celui du mécanisme actuel.

M. Aymeri de Montesquiou s'est interrogé sur la durée d'amortissement de l'investissement dans le secteur locatif social et a souhaité pouvoir disposer d'une approche comparative au niveau européen tant en ce qui concernait le coût du foncier que celui du financement des politiques en faveur du logement.

M. Auguste Cazalet s'est demandé quelle était l'efficacité des agences foncières et a souhaité des précisions sur leurs modes d'actions.

M. Marc Massion s'est étonné que la priorité apparemment donnée par le gouvernement au logement ne soit pas visible au plan local.

M. Roland du Luart a souhaité avoir plus de précisions sur l'ouverture du prêt à taux zéro aux acquisitions dans l'ancien, s'interrogeant sur les derniers arbitrages qui auraient pu être rendus.

M. Serge Dassault a jugé que le budget du logement pour 2005 n'était pas à la hauteur des ambitions du gouvernement. Il a insisté sur le fait que l'ANRU ne disposait pas de suffisamment de moyens et que l'aide à l'accession à la propriété était, elle aussi, insuffisante. Il a jugé, par ailleurs, que l'on pourrait assez facilement réduire les coûts de construction des logements. Répondant à **M. Marc Massion** qui s'inquiétait que la diminution des coûts de construction ne soit synonyme de standardisation, **M. Serge Dassault** a assuré que les technologies actuelles permettaient de réduire ces coûts, tout en construisant des logements de qualité.

Mme Fabienne Keller et **M. Eric Doligé** se sont inquiétés de l'insuffisance des moyens budgétaires alloués à l'ANRU ainsi que de la recentralisation des décisions, découlant de la création de cette agence.

Enfin, **M. François Marc** a jugé qu'il existait un décalage entre les déclarations et les réalisations du gouvernement et il s'est demandé en quoi le nouveau prêt à taux zéro serait réellement « plus social ».

Répondant aux interrogations concernant les moyens de l'ANRU, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a rappelé que les autorisations de programme affectées à cette agence diminuaient, revenant en 2005 à 415 millions d'euros, contre 465 en 2004. Bien que jugeant ces sommes insuffisantes, il a précisé que les crédits de paiement alloués à l'agence augmentaient toutefois, quant à eux. Il a craint que les collectivités territoriales ne soient de plus en plus mises à contribution, y compris les régions qui n'avaient pourtant pas, en théorie, de compétences dans le domaine du logement. Il a approuvé la création de l'ANRU, mais regretté que ce partenaire financier ne soit pas doté de moyens suffisants, jugeant qu'il s'agissait là, sans doute, du « point faible » du budget du logement pour 2005.

Répondant aux questions portant sur la transformation du prêt à taux zéro, il a indiqué qu'un débat persistait sur les modalités de l'ouverture de ce prêt aux acquisitions dans l'ancien. Rappelant que le projet gouvernemental ne comportait aucune obligation de réaliser une quotité de travaux pour pouvoir bénéficier du prêt lors de l'acquisition d'un logement ancien, il a indiqué que le débat parlementaire était susceptible de faire évoluer le projet sur ce point et a jugé, quant à lui, que cette obligation n'était pas compréhensible pour les ménages et qu'elle avait contribué au succès relatif du prêt à taux zéro actuel.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, a ensuite approuvé les propos de M. Serge Dassault concernant la possibilité de réduire les coûts de construction, mais il a indiqué que ces coûts dépendaient aussi du coût des matières premières et donc, notamment, de l'évolution des prix du pétrole.

S'agissant des agences foncières régionales, il a jugé que leurs résultats n'étaient pas, à ce jour, très convaincants mais qu'il fallait leur laisser le temps de faire leurs preuves, étant donné leur caractère récent.

Enfin, il a souhaité pouvoir apporter, très bientôt, à la commission des éléments de comparaison entre politiques foncières au niveau européen et évoqué le lancement d'un contrôle sur ladite question.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du travail, de la santé et de la cohésion sociale : IV. Logement, pour 2005.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 81 (nouveau) rattaché. Elle a réservé sa position sur l'article 80 (nouveau) rattaché et a donné mandat au rapporteur spécial pour présenter, le cas échéant, un amendement à cet article.**