



N° 2570

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME XVI

VILLE ET LOGEMENT

**AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ; DÉVELOPPEMENT ET
AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT**

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2006	9
I.— UNE PRESENTATION CLARIFIEE EN APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	9
A.— UN BUDGET DECLINE EN DEUX PROGRAMMES	10
1. Deux programmes regroupés dans la mission « ville et logement ».....	10
2. Le programme « aide à l'accès au logement »	11
3. Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » décliné en 5 actions.....	12
B.— DES CHANGEMENTS DE PERIMETRE CONSECUTIFS A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	14
II.— UN BUDGET TRADUISANT LA POURSUITE DU PLAN DE COHESION SOCIALE ET L'ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT	15
A.— UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DE LA CONSTRUCTION ET DE DYNAMISME DU MARCHÉ DE L'ANCIEN.....	15
1. Une forte reprise de la construction.....	15
2. Une progression continue de la construction de maisons individuelles.....	16
3. Le dynamisme du marché de l'ancien.....	17
B.— LA POURSUITE DU PLAN DE COHESION SOCIALE ET L'ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT	17
1. La poursuite du plan de cohésion sociale.....	18
2. L'engagement national pour le logement.....	19
a) <i>L'amélioration des conditions de prêt au logement social</i>	19
b) <i>Des prêts pour faciliter l'acquisition de terrains</i>	20
c) <i>Un taux réduit de TVA en faveur de l'accession sociale à la propriété</i>	20
C.— DES DEPENSES FISCALES DE SOUTIEN.....	20
1. L'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée	21
2. Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement.....	21

DEUXIEME PARTIE : LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE : FAVORISER L'ECOHABITAT	23
I.— DES EVOLUTIONS NECESSAIRES DANS UN SECTEUR-CLEF POUR LA MAITRISE DE LA DEMANDE ENERGETIQUE	23
A.— LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT : UN OBJECTIF FONDAMENTAL DE LA POLITIQUE DE MAITRISE DE L'ENERGIE	23
B.— LE SECTEUR DU BATIMENT EST STRATEGIQUE EN MATIERE D'ECONOMIES D'ENERGIE	24
1. Des objectifs difficiles à atteindre dans les secteurs des transports, de l'industrie et de l'électricité	24
a) <i>Le secteur des transports : des objectifs difficiles à atteindre</i>	24
b) <i>L'industrie a déjà réalisé des efforts importants qui tendent à se ralentir</i>	25
c) <i>Le secteur de la production d'électricité : un secteur faiblement polluant actuellement, mais qui devrait l'être de plus en plus</i>	25
2. Le secteur du bâtiment : des gisements d'économie importants à portée de main	25
II.— LES ACTIONS DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ECOHABITAT	26
A.— LES ORIENTATIONS FIXEES PAR LA LOI N° 2005-781 DU 13 JUILLET 2005 : LA PERFORMANCE ENERGETIQUE DES BATIMENTS.....	26
B.— LES INCITATIONS FISCALES ET FINANCIERES	28
1. Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement.....	28
2. Les aides de l'ANAH	29
3. Les aides de l'ADEME	29
TROISIEME PARTIE : LES FREINS ADMINISTRATIFS A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET LE PROJET DE REFORME DES ACTES D'URBANISME	31
I.— UN DROIT COMPLEXE	31
A.— LES DEUX TYPES DE CERTIFICAT D'URBANISME	31
1. Le certificat de simple information : élément d'allongement de la durée des procédures	31
2. Le certificat opérationnel : un document parfois trop sommaire	31
B.— LES AUTORISATIONS D'URBANISME : UN REGIME CONFUS.....	32
C.— L'INSECURITE JURIDIQUE DU REGIME DE DECLARATION PREALABLE.....	32
D.— LES LOURDEURS DE PROCEDURES AFFECTANT LA DELIVRANCE DU PERMIS DE DEMOLIR	32
E.— LA COMPLEXITE DES AUTORISATIONS DE TRAVAUX.....	33
F.— LE REGIME DES DELAIS D'INSTRUCTION : UN REGIME INCERTAIN	33

G.— UNE ABSENCE D'ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTS REGIMES D'AUTORISATIONS.....	33
H.— UN SYSTEME DE CONTROLE DES TRAVAUX PERFECTIBLE.....	34
I.— LES INSTALLATIONS PROVISOIRES : DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE SUPERFLUES	34
II.— LE PROJET DE REFORME DES ACTES D'URBANISME	34
A.— LA REFORME DES CERTIFICATS D'URBANISME	35
1. Un champ d'application restreint pour les certificats d'urbanisme de simple information.....	35
2. La création d'un troisième type de certificat d'urbanisme	36
B.— LE PROJET DE REFORME DES AUTORISATIONS D'URBANISME	36
1. Une simplification et une clarification des régimes d'autorisation	36
2. Les opérations soumises à simple déclaration préalable.....	36
3. La limitation du champ d'application du permis de construire	37
C.— FAIRE DE LA DECLARATION PREALABLE UNE VRAIE DECLARATION.....	37
D.— LA SIMPLIFICATION DU REGIME JURIDIQUE DU PERMIS DE DEMOLIR	37
1. La clarification de son champ d'application	37
2. La disjonction entre permis de démolir et contrôle de l'affectation des bâtiments au logement.....	37
3. Objet de la demande de permis de construire.....	37
E.— LE PERMIS D'AMENAGER	37
1. Un document regroupant divers objets	38
2. Un outil de simplification administrative	38
F.— LA REDUCTION DES DELAIS D'INSTRUCTION.....	38
1. La suppression de la phase de recevabilité.....	38
2. Les demandes de pièces complémentaires	38
3. La clarification des pièces à joindre aux dossiers.....	38
G.— UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LES AUTORISATIONS D'URBANISME ET LES AUTRES AUTORISATIONS.....	39
H.— RENFORCER L'EFFICACITE DU SYSTEME DE CONTROLE DES TRAVAUX	39
1. Une obligation de déclaration d'achèvement des travaux.....	39
2. Un délai de contestation de 3 mois	39
I.— LA SUPPRESSION DU PERMIS POUR LES CONSTRUCTIONS A CARACTERE TEMPORAIRE.....	39
EXAMEN EN COMMISSION	41

MESDAMES, MESSIEURS,

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2006 pour les deux programmes consacrés au logement, au sein de la mission « ville et logement » traduisent en termes budgétaires :

- la poursuite du plan de cohésion sociale d'une part,
- et la mise en œuvre de l'engagement national pour le logement, d'autre part.

En effet, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale comportait un volet « logement », dont l'objectif majeur était d'apporter une réponse à la crise du logement social.

Partant du constat que si le secteur de la construction était en pleine reprise, l'offre de logements sociaux demeurerait insuffisante, la loi a cherché à permettre aux ménages les plus modestes de se loger dans des immeubles décents.

Sur le plan budgétaire, la loi prévoyait la programmation entre 2005 et 2009, des crédits nécessaires à la construction de 100 000 logements sociaux par an. Cette programmation, qui apparaissait en loi de finances initiale pour 2005, se voit confirmée dans le projet de loi de finances pour 2006.

En effet, 482 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus pour le développement et l'amélioration du parc locatif social en 2006, permettant le financement de 100 000 logements locatifs sociaux, et de 40 000 réhabilitations hors programme national de rénovation urbaine.

La dotation de crédits de paiement destinée aux opérations locatives sociales connaîtra une augmentation de 15 % par rapport à 2005, et permettra

d'accélérer les paiements aux organismes HLM. En outre, 250 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires destinés au logement social seront ouverts dès 2005.

S'agissant du plan d'engagement national pour le logement, il prévoit que les conditions de prêt au logement social seront améliorées et que la mise à disposition de terrains pour la construction de logements sera facilitée.

Si les moyens d'engagement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont portés à 505 millions d'euros en 2006, ceux-ci permettront que, grâce aux aides servies par l'agence, plus de 35 000 logements privés à loyers maîtrisés soient produits en 2006, que 16 000 logements vacants soient remis sur le marché locatif et que 39 000 logements indignes soient réhabilités.

S'agissant des opérations d'accession sociale à la propriété, le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement prévoit de leur appliquer un taux réduit de TVA à 5,5 % au lieu de 19,6 %, lorsque ces opérations s'effectueront dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine.

Votre rapporteur se félicite également de la revalorisation, à hauteur de 1,8 % des aides personnalisées au logement.

En outre, la nouvelle présentation du projet de budget, en application de la loi organique n° 2001- 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, permet de prendre la mesure de l'importance des mécanismes fiscaux dans les politiques du logement et de la ville, puisque les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 9,96 milliards d'euros, dépassent largement les crédits budgétaires, qui s'élèvent à 7,2 milliards d'euros.

Cette présentation illustre également que l'abaissement à 5,5% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les travaux dans le logement constitue près de la moitié du total des aides fiscales accordées au logement dans le projet de loi de finances. De même, le dispositif d'aide à l'investissement locatif mis en place par la loi n° 2003- 590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, dit dispositif « Robien » monte en puissance. Votre rapporteur soutient la volonté du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, de cibler le dispositif sur les marchés tendus et de mettre en place un nouveau dispositif fiscal pour encourager l'investissement locatif des particuliers, à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires.

Votre rapporteur se félicite donc de l'ensemble de ces mesures qui font l'objet d'une présentation détaillée dans la première partie du présent avis. La seconde partie du rapport aura pour objet l'écohabitat, qui constitue sans doute une réponse, dans le secteur du logement, aux défis du développement durable. Enfin, votre rapporteur présente, dans un troisième temps, la réforme des documents d'urbanisme qui devrait desserrer les freins administratifs à la construction de logements.

PREMIERE PARTIE : LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2006

Faisant l'objet d'une présentation simplifiée et clarifiée en application de la loi organique n° 2001- 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le budget du logement, désormais partie intégrante, avec le budget de la ville, de la mission « ville et logement », est décliné sous la forme de deux programmes.

En outre, ce projet de budget s'inscrit, comme l'année précédente, dans un contexte paradoxal de crise du logement social et de boom économique du secteur de la construction. Il traduit la poursuite, par le Gouvernement, du plan de cohésion sociale, initié en 2005 avec l'adoption de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Le plan de cohésion sociale trouvera son prolongement avec le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement.

I.— UNE PRESENTATION CLARIFIEE EN APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

En application de la loi organique relative aux lois de finances, la présentation du budget est clarifiée, dans un souci d'efficacité, tant du contrôle de la dépense par la représentation nationale, que de la dépense elle-même. Le budget du logement, désormais intégré à la mission « ville et logement », est réparti en deux volets :

– un volet axé sur la demande, avec le programme d' « aide à l'accès au logement » ;

– un volet axé sur l'offre, avec le programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

Ajoutons que cette nouvelle présentation du projet de budget permet de prendre la mesure de l'importance des mécanismes fiscaux dans les politiques du logement et de la ville. Comme nous le soulignons en introduction, les dépenses fiscales dépassent en effet largement les crédits purement budgétaires de la mission.

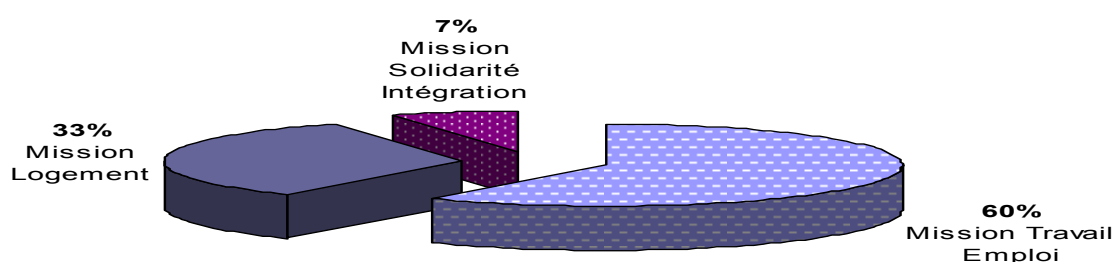
La clarification de la présentation du budget induit également des changements dans le périmètre du budget.

A.— UN BUDGET DECLINE EN DEUX PROGRAMMES

1. Deux programmes regroupés dans la mission « ville et logement »

La mission « ville et logement » relève du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et constitue 33 % des crédits de paiement de celui-ci :

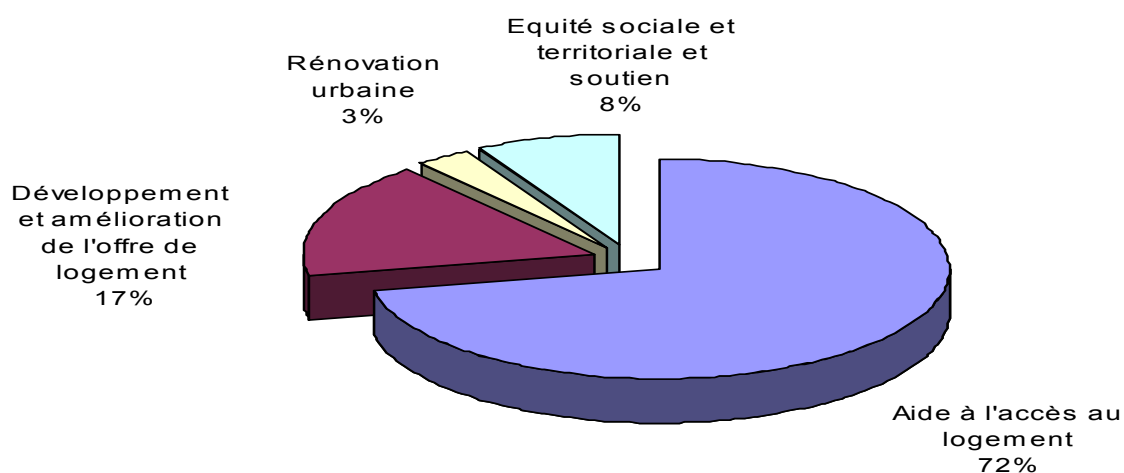
REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT ENTRE LES MISSIONS



Le projet de budget de la mission « ville et logement » pour 2006 s'élève à 7,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,19 milliards d'euros en crédits de paiement.

Soulignons que la baisse de 3 % des crédits budgétaires accordés au logement en 2006 provient de la fiscalisation du prêt à taux zéro, décidée en loi de finances initiale pour 2005.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



Ainsi que l'illustre le schéma ci-dessus, la majeure partie des crédits soit 5,1 milliards d'euros sur 7,2 au total, sera consacrée au financement des aides à la personne.

Numéro et intitulé du programme et de l'action		AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT		CREDITS DE PAIEMENT	
		Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006
202	Rénovation urbaine	415 000 000	305 000 000	226 600 000	233 000 000
01	Logements participant à la rénovation urbaine	223 000 000	213 500 000	98 500 000	133 000 000
02	Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	192 000 000	91 500 000	128 100 000	100 000 000
147	Equité sociale et territoriale et soutien	634 889 504	585 560 980	657 289 504	610 760 980
01	Prévention et développement social	229 464 428	199 350 980	247 384 428	219 240 980
02	Revitalisation économique et emploi	378 338 951	352 050 000	382 818 951	357 360 000
03	Stratégie, ressources et évaluation	27 086 125	34 160 000	27 086 125	34 160 000
135	Développement et amélioration de l'offre de logement	1 143 527 378	1 216 704 200	1 354 127 378	1 231 589 200
01	Construction locative et amélioration du parc	939 830 000	996 200 000	883 830 000	944 200 000
02	Soutien à l'accession à la propriété	26 500 000	37 000 000	291 500 000	107 000 000
03	Lutte contre l'habitat indigne	20 000 000	20 000 000	21 200 000	18 000 000
04	Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	6 500 000	6 600 000	5 800 000	5 900 000
05	Soutien	150 697 378	156 904 200	151 797 378	156 489 200
109	Aide à l'accès au logement	5 186 508 000	5 114 650 000	5 186 508 000	5 114 650 000
01	Aides personnelles	5 179 000 000	5 107 000 000	5 179 000 000	5 107 000 000
02	Accompagnement des publics en difficulté	7 508 000	7 650 000	7 508 000	7 650 000
Totaux		7 379 924 882	7 221 915 180	7 424 524 882	7 190 000 180
	Prêt à taux zéro plus (crédit d'impôt)	-	515 000 000	-	515 000 000
Totaux avec prêt à 0%		7 379 924 882	7 736 915 180	7 424 524 882	7 705 000 180

2. Le programme « aide à l'accès au logement »

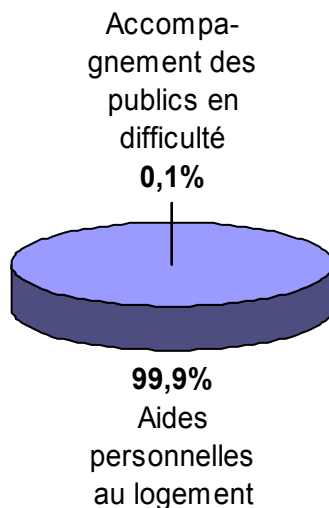
Visant à permettre l'accès au logement des ménages modestes grâce à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement, le programme « aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

Le programme « aide à l'accès au logement » est doté en 2006 de 5 114,6 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement, dont 5107 millions d'euros correspondant à la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement.

Les loyers-plafonds des barèmes des aides personnelles au logement sont revalorisés en septembre 2005 à hauteur de 1,8 %. Les effets de cette revalorisation s'ajouteront à celle du paramètre représentatif des ressources des bénéficiaires en secteur locatif. La revalorisation des aides personnelles au logement représentera ainsi un coût total de 252 millions d'euros en prestations sur l'année 2006, dont 144 millions d'euros seront pris en charge par le budget de l'Etat.

Le programme « aide à l'accès au logement » comprend également les subventions accordées annuellement aux associations spécialisées dans le domaine du logement, qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre du droit au logement et dans le conseil et l'assistance du public. Les subventions aux associations représenteront en 2006 un total de 7,650 millions d'euros.

REPARTITION PAR ACTION DES CREDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT »



3. Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » décliné en 5 actions

Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » regroupe l'ensemble des crédits que l'Etat consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant. Il est doté de 1 216,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1 231,6 millions d'euros de crédits de paiement, répartis en cinq actions :

– l'action « construction locative et amélioration du parc » regroupe les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles qui sont dans le champ d'intervention de

l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Cette action inclut également les subventions destinées à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), ainsi que les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage ;

– le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » comprend une action de « soutien à l'accession à la propriété » et une action dédiée à la « lutte contre l'habitat indigne » ;

– l'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » regroupe notamment les moyens dédiés à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction ;

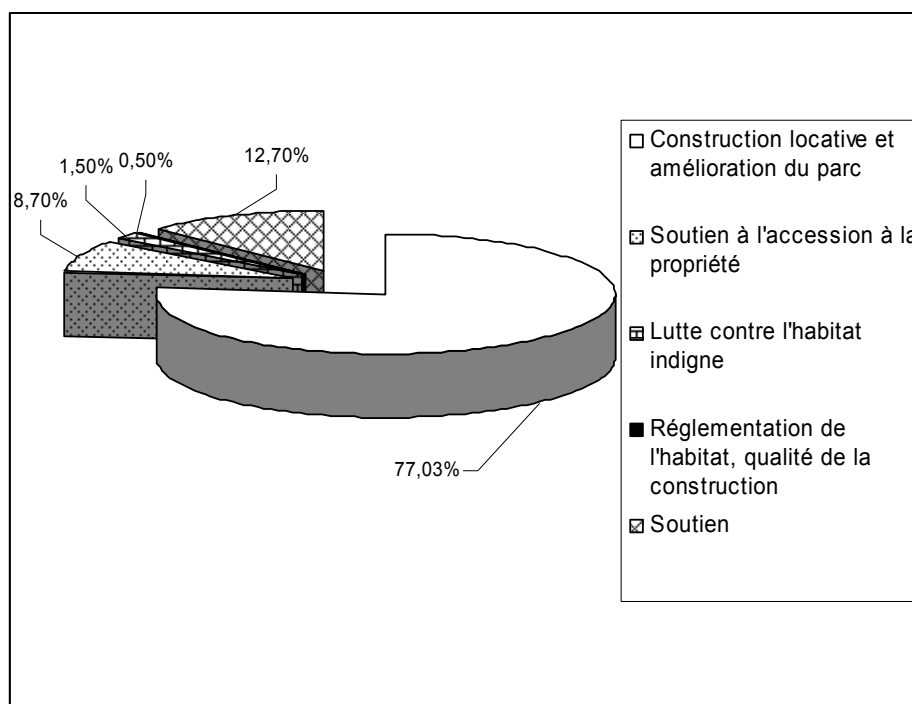
– l'action « soutien » inclut les frais de personnel des agents de la mission « ville et logement » ainsi que les frais de fonctionnement de l'administration en charge du logement. Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » prévoit les moyens nécessaires à la réalisation du plan de cohésion sociale, tant pour le parc locatif social que pour le parc privé. Une partie de ces moyens accompagneront, en outre, la montée en puissance des conventions par lesquelles l'Etat peut désormais déléguer aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) volontaires sa compétence d'attribution des aides à la pierre.

De plus, les actions qui seront menées en 2006 s'inscriront dans le cadre du plan d'engagement national pour le logement qui prévoit un ensemble de mesures réglementaires et législatives destinées notamment à faciliter la mise à disposition de terrains pour la construction de logements et à améliorer les conditions de financement des opérations locatives sociales.

En outre, 300 millions d'euros de crédits supplémentaires seront mis à disposition dès 2005 dont 250 millions d'euros permettront d'accélérer les paiements de l'Etat aux organismes HLM et 50 millions d'euros seront consacrés à la réalisation de travaux de mise en sécurité de structures d'hébergement collectif.

Les dispositions législatives requises seront intégrées dans un projet de loi portant engagement national pour le logement, qui sera présenté avant la fin de l'année 2005 au Parlement.

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »



B.— DES CHANGEMENTS DE PERIMETRE CONSECUTIFS A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Plusieurs mesures ont modifié le périmètre du budget « logement » entre 2005 et 2006.

Tout d'abord, les frais de personnel des 3 103 agents participant à la mise en œuvre de la mission « ville et logement », qui étaient auparavant inscrits en quasi-totalité dans le budget des services généraux du ministère de l'Équipement, seront désormais votés dans l'action « soutien » du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

En outre, les crédits supports de la politique du logement (études, formation, informatique...) sont également intégrés dans cette même action.

De plus, les frais de personnel et de fonctionnement correspondants, transférés du budget général du ministère de l'Équipement vers celui de la mission « ville et logement » atteignent 151 millions d'euros en 2006.

Enfin, les dépenses de recherche, et notamment les frais de fonctionnement du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui étaient jusqu'en 2005 votés dans le budget du logement sont désormais inscrits dans la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur », occasionnant un transfert de 26 millions d'euros.

II.— UN BUDGET TRADUISANT LA POURSUITE DU PLAN DE COHESION SOCIALE ET L'ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT

Si le secteur de la construction connaît une poussée remarquable, il n'en demeure pas moins que le secteur locatif social est en crise, en raison d'un profond décalage entre l'offre et la demande. En effet, le dynamisme du secteur de la construction n'empêche pas la poussée des prix sur le marché, qui, dans certaines zones, atteignent des niveaux historiques, privant d'accès au marché locatif, et de surcroît, à l'accession à la propriété, les ménages les plus modestes.

C'est pourquoi le Gouvernement entend poursuivre sa politique de soutien à la construction de logements sociaux, et d'amélioration du parc existant, dans le cadre de la loi n° 2005-32 et du projet de loi d'engagement national pour le logement.

A.— UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DE LA CONSTRUCTION ET DE DYNAMISME DU MARCHE DE L'ANCIEN

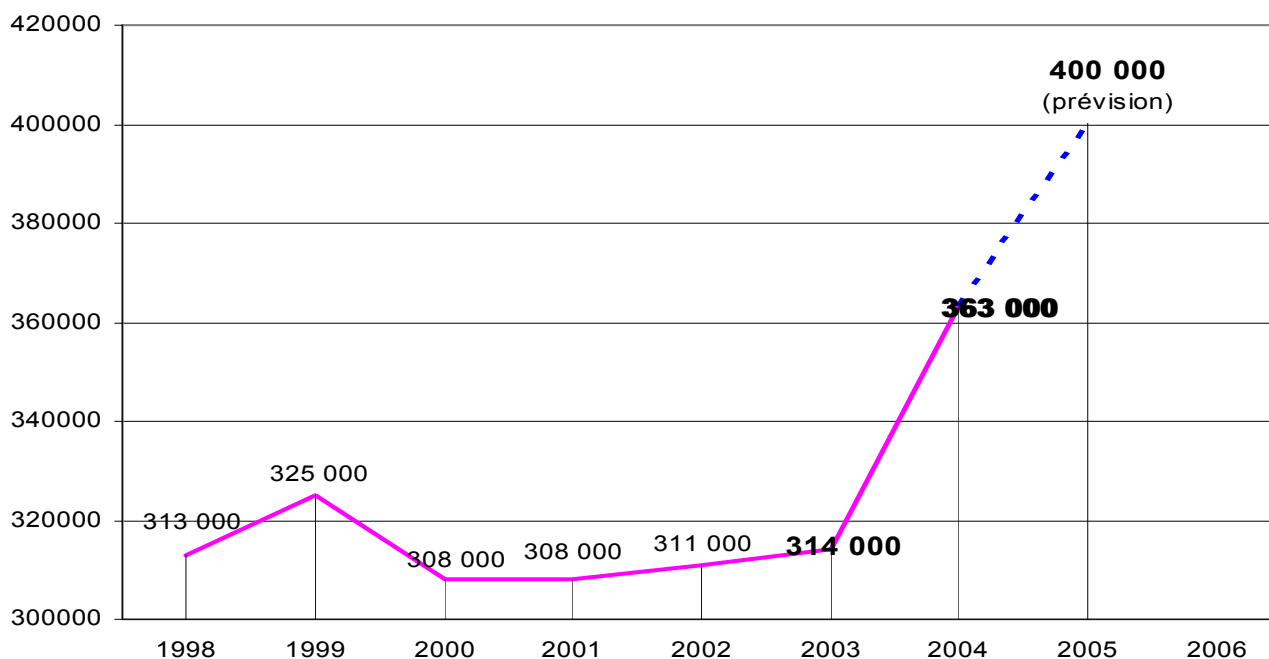
1. Une forte reprise de la construction

Après la crise qui avait affecté l'immobilier à la fin des années 1980 et la première partie des années 1990, la construction neuve a retrouvé son dynamisme à partir de 1998 sous l'effet d'un environnement économique plus favorable et de diverses mesures publiques en faveur du logement, notamment le prêt à taux zéro pour l'individuel, et l'amortissement accéléré dans le secteur locatif privé.

La construction neuve s'est maintenue à un niveau satisfaisant en 2001 et 2002, supérieur à 300 000 logements par an. Cette tendance s'est accentuée en 2003, avec 314 000 constructions. En 2004, la construction neuve a atteint un niveau de production inégalé depuis plus de 20 ans avec 363 000 constructions de logements commencées : ce niveau s'explique en partie par l'entrée en vigueur du nouveau dispositif d'aide à l'investissement locatif.

La relance de l'offre locative sociale, grâce au plan de cohésion sociale, renforcera encore le dynamisme du secteur de la construction et plus de 390 000 constructions de logements devraient être commencées en 2005. Le niveau très bas des taux d'intérêt constitue également un facteur favorable à l'accession à la propriété.

NOMBRES DE LOGEMENTS COMMENCÉS PAR ANNEE



LOGEMENTS COMMENCÉS

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
409 223	397 605	360 279	345 654	309 688	308 779	309 288	321 699	334 901	341 341

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
296 575	287 151	257 334	255 254	254 549	274 286	261 711	270 664	313 000	308 000

2000	2001	2002	2003	2004	2005
308 000	308 000	311 000	314 000	363 000	400 000

Source : Ministère de l'Équipement/DAEI/SES : SITADEL

2. Une progression continue de la construction de maisons individuelles

De 1997 à 2000, les mises en chantier de maisons individuelles n'ont cessé de progresser. De 151 000 en 1997, elles ont atteint plus de 198 000 en 2000. La part de l'habitat individuel dans la construction neuve a progressé par rapport au logement collectif. En 1997, 58 % des logements mis en chantier étaient des logements individuels contre 42 % en immeuble collectif. En 2000, le rapport était de 66 % contre 34 %. Ajoutons que l'habitat individuel demeure largement prédominant par rapport à l'habitat individuel groupé : il représentait 84 % du total en 2000 et 82 % en 2004.

De fait, le marché de la maison individuelle a largement bénéficié de la réforme de l'accès social à la propriété avec la mise en place en octobre 1995 du prêt à taux zéro non contingenté. 97 600 offres de prêt concernant des maisons

individuelles neuves ont été émises et acceptées par les emprunteurs en 1999, 82 900 en 2000 et 78 400 en 2003. Après un léger tassement en 2001 et 2002, le marché de la maison individuelle neuve a progressé légèrement en 2003 et plus fortement 2004. Ce segment de marché devrait bien résister tant que les taux d'intérêt seront maintenus à de bas niveaux. L'amélioration du barème du prêt à 0% intervenue au 1^{er} février 2005 contribuera à renforcer la demande de maisons individuelles.

3. Le dynamisme du marché de l'ancien

Depuis 1997, le marché de l'ancien a connu un dynamisme supérieur à celui du neuf, qu'il s'agisse des maisons ou des appartements. Les années 1999 et 2000 ont été marquées par une forte hausse des prix permettant de rattraper le recul qui avait suivi la crise immobilière précédente. Après une pause en 2001, les prix ont recommencé à augmenter.

En effet, ce marché a bénéficié de la baisse des droits de mutation.

De surcroît, l'ouverture du prêt à 0% à l'acquisition de logements anciens, intervenue le 1^{er} février 2005, aidera les ménages disposant de ressources modestes à acquérir un logement dans les zones urbaines denses, où l'offre de logements neufs est limitée.

Ce boum du secteur de la construction coïncide cependant avec une crise du logement social. C'est pourquoi la politique du logement du Gouvernement s'est concentrée sur le développement et l'amélioration du parc locatif social. Le projet de loi de finances pour 2006 traduit la poursuite de cette politique, engagée depuis un an.

B.— LA POURSUITE DU PLAN DE COHESION SOCIALE ET L'ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT

Dans le secteur du logement social, la demande exprimée est actuellement disproportionnée par rapport à une offre trop faible. En effet, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu la mise en place d'un système d'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux conduisant à délivrer à tout demandeur de logement un numéro d'enregistrement. Ce système d'enregistrement a amélioré la connaissance de la demande de logement social sur un plan à la fois quantitatif et qualitatif.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2003, 1 812 052 demandes ont été enregistrées.

C'est face à ce constat que le Parlement a adopté la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, afin de rattraper le retard accumulé auparavant en matière de construction de logements sociaux.

NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER DE 1996 À 2003

(en milliers)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Logements aidés	139	140	127	139	135	123	125	118
- prêts au logement locatif social	53	45	44	41	41	36	38	35
- prêt à 0 %	86	95	83	98	94	86	87	83
- avec un PAS	40	40	37	44	38	34	35	32
- avec un PC hors PAS	10	12	12	16	14	13	9	8
- avec d'autres prêts	36	43	34	38	42	39	43	43
Logements non aidés	125	121	156	178	174	180	178	196
Ensemble des mises en chantier	264	261	283	317	309	302	302	314
Dont résidences secondaires	16,5	15	13	14,5	13	13	14	14

Source : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

La loi prévoit notamment un accroissement sensible de l'effort annuel de construction de logements locatifs sociaux avec la réalisation de 500 000 logements sociaux sur cinq ans. Sur ce total, 90 000 logements seraient réalisés en 2005, 100 000 en 2006 puis en 2007, 105 000 en 2008 et le même nombre en 2009.

C'est par conséquent dans le cadre de ce programme pluriannuel, mais également du projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement, examiné en Conseil des ministres le 26 octobre 2005, qu'il convient d'examiner le budget consacré au logement pour l'année 2006.

1. La poursuite du plan de cohésion sociale

Conformément au programme défini par la loi n° 2005-32, 482 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévues par le projet de loi de finances pour 2006 pour le développement et l'amélioration du parc locatif social en 2006, permettant le financement de 100 000 logements locatifs sociaux, et de 40 000 réhabilitations hors programme national de rénovation urbaine.

La dotation en crédits de paiement destinée aux opérations locatives sociales connaîtra une augmentation de 15 % par rapport à 2005, et permettra d'accélérer les paiements aux organismes HLM. 250 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires destinés au logement social seront, en outre, ouverts dès 2005.

Les moyens d'engagement de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) atteindront 505 millions d'euros en 2006, dont 480 millions d'euros sont inscrits dans le programme « développement et amélioration de l'offre de logement ». Grâce aux aides de l'ANAH, plus de 35 000 logements privés à loyers maîtrisés seront produits en 2006, environ 16 000 logements

vacants seront remis sur le marché locatif et près de 39 000 logements indignes seront réhabilités.

Ajoutons que 50 millions d'euros de crédits seront ouverts dès 2005 pour la mise en sécurité de structures d'hébergement collectif, notamment de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et de foyers de travailleurs migrants.

Il est également prévu que les plafonds de ressources applicables au prêt à 0%, ouvert à l'acquisition de logements anciens depuis le 1^{er} février 2005, soient relevés dans les communes les plus chères, et que les plafonds de ressources applicables au dispositif de location-accession soient relevés pour aider davantage de ménages à devenir propriétaires d'un logement.

5 000 places supplémentaires d'urgence et d'insertion seront réalisées en 2006, pour un montant de 60 millions d'euros, et 5 000 places de résidences hôtelières à vocation sociale seront produites au cours des deux prochaines années.

Enfin, les procédures de lutte contre l'habitat indigne seront simplifiées pour faciliter l'utilisation des moyens disponibles à cet effet en 2006.

2. L'engagement national pour le logement

Dans le cadre du plan d'engagement national pour le logement, les conditions de prêt au logement social, s'agissant notamment des taux et de la durée, seront améliorées et la mise à disposition de terrains pour la construction de logements sera facilitée.

a) L'amélioration des conditions de prêt au logement social

La poursuite de la progression des prix du foncier et des coûts de construction exige de la part des bailleurs sociaux un effort renouvelé. Le Gouvernement veut accompagner cet effort en offrant des conditions de financement adaptées à la conjoncture actuelle.

La baisse de 0,05% du taux des prêts au logement social, intervenue le 1^{er} janvier 2005, et celle du taux du livret A de 2,25% à 2,00%, intervenue le 1^{er} août 2005, permettent aux opérateurs de logement social d'emprunter à des conditions plus avantageuses.

Dans le cadre du plan d'engagement national pour le logement, le Gouvernement a décidé de réduire de 0,15% supplémentaires, à compter du 1^{er} novembre 2005, le taux des prêts au logement social, par une diminution de la baisse de rémunération des réseaux bancaires collecteurs du livret A. Le taux des prêts PLUS qui sont souscrits, depuis le 1^{er} novembre 2005, s'établit ainsi à 3 %, contre 3,45% à la fin de l'année 2004.

En outre, pour réduire la charge d'amortissement des opérations locatives sociales, le Gouvernement a décidé d'allonger la durée maximale des prêts au logement social. Les prêts PLUS et PLAI peuvent ainsi être amortis, depuis le 1^{er} novembre 2005, sur une durée maximale de 40 ans, au lieu de 35 ans précédemment. La durée de la fraction foncière des prêts PLS sera en outre portée à 50 ans, contre 30 ans précédemment (disposition entrant en vigueur lors de la prochaine adjudication de prêts PLS en janvier 2006).

Ces améliorations des conditions de financement seront équivalentes, pour les organismes HLM, à une subvention de près de 8% du montant de leurs nouvelles opérations.

b) Des prêts pour faciliter l'acquisition de terrains

La construction de logements sociaux est aujourd'hui freinée par le manque de foncier disponible. Outre les mesures destinées à faciliter la libération de terrains appartenant à l'Etat, le Gouvernement a décidé, avec la Caisse des dépôts et consignations, de créer, à compter du 1^{er} novembre 2005, des prêts adossés à la ressource du livret A qui seront dédiés à l'acquisition de foncier.

Ces prêts peuvent être souscrits par des établissements publics fonciers ou des organismes HLM afin de constituer des réserves de terrains pouvant accueillir des opérations locatives sociales. Des prêts de longue durée (50 ans) permettent également aux collectivités territoriales d'acquérir des terrains et de les mettre à disposition d'opérateurs de logement social à l'aide de baux à construction ou de baux emphytéotiques.

c) Un taux réduit de TVA en faveur de l'accession sociale à la propriété

En outre, les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine bénéficieront de l'application d'un taux réduit de TVA.

C.— DES DEPENSES FISCALES DE SOUTIEN

Les moyens budgétaires de la mission « ville et logement » sont complétés par des avantages fiscaux, à hauteur de 9,96 milliards d'euros. Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, en tenant compte de l'ensemble des dépenses fiscales et des crédits budgétaires y afférant, les moyens de la mission « ville et logement » progresseraient de 16,52 milliards d'euros à 17,15 milliards d'euros.

1. L'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée

Tout d'abord, 4,35 milliards d'euros de dépense fiscale résultent de l'application d'un taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration et d'entretien des logements de plus de deux ans.

Quant à la réduction du taux de TVA pour les opérations de construction, d'amélioration de logements ou d'acquisition de terrains à bâtir réalisées par des organismes HLM, elle représente un montant de 840 millions d'euros en 2006.

2. Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement

Le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de la résidence principale⁽¹⁾ en équipements favorisant les économies d'énergie (chaudières et isolants performants, équipements de production d'énergie renouvelable) devrait être majoré en 2006.

⁽¹⁾ Cf. la deuxième partie du rapport.

DEUXIEME PARTIE : LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE : FAVORISER L'ECOHABITAT

I.— DES EVOLUTIONS NECESSAIRES DANS UN SECTEUR-CLEF POUR LA MAITRISE DE LA DEMANDE ENERGETIQUE

Parmi les enjeux qui structurent la politique française de maîtrise de l'énergie figure au premier rang la lutte contre le changement climatique⁽¹⁾.

A.— LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT : UN OBJECTIF FONDAMENTAL DE LA POLITIQUE DE MAITRISE DE L'ENERGIE

Les gaz à effet de serre émis depuis deux siècles par les activités humaines intensifient le phénomène naturel d'effet de serre conduisant à un réchauffement croissant de la planète. Les études du Groupe Intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, conduisent à anticiper des augmentations de la température mondiale par rapport à 1990 comprises entre 1,4 et 5,8°C en 2100.

Selon l'ADEME, cette augmentation de la température mondiale aura notamment pour conséquence des températures maximales plus élevées ainsi qu'une augmentation du nombre de jours chauds et des vagues de chaleur, des températures minimales plus élevées, des précipitations plus intenses sur de nombreuses régions, des sécheresses estivales accrues et une augmentation de l'intensité des pointes de vent lors des cyclones.

Si la réalité du changement climatique ne fait pas de doute à moyen terme, il est toutefois possible d'en limiter les effets à condition de prendre dès à présent les mesures qui s'imposent.

Ainsi, le GIEC montre que, pour limiter les perturbations du climat et stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, il est impératif de réduire avant la fin du siècle, les émissions mondiales de gaz à effet de serre en dessous de leur niveau de 1990. Compte tenu des écarts d'émissions par habitant et de la responsabilité historique des pays industrialisés, le GIEC estime qu'une réduction d'environ 60 % à 80 % des émissions des pays industrialisés est nécessaire vers la moitié de ce siècle.

Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé en février 2003 devant le GIEC que la France retenait comme objectif une division par quatre ou cinq de ses émissions afin d'atteindre une division par deux des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la planète avant 2050 si l'ensemble des autres pays

⁽¹⁾ Source : agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)

industrialisés se fixe le même objectif. L'objectif de Kyoto ⁽¹⁾ ne constitue donc qu'une première étape, finalement d'ampleur limitée par rapport à la totalité des évolutions nécessaires.

Or, la production et la consommation d'énergie sont les principales responsables des émissions de gaz à effet de serre en France. Dans ce domaine, l'évaluation de l'ampleur de l'effort à engager et des mesures à mettre en œuvre dépend notamment des hypothèses faites sur l'évolution du parc de production d'électricité français. En fonction de la part représentée par la filière nucléaire et les énergies renouvelables, l'effort devra être adapté. Toutefois, même avec une augmentation forte des productions « sans effet de serre », une réduction par deux et demi ou trois de la consommation d'énergie en 45 ans sera probablement nécessaire. Une action forte sur la demande est donc indispensable avec un véritable changement d'échelle des politiques menées.

B.— LE SECTEUR DU BATIMENT EST STRATEGIQUE EN MATIERE D'ECONOMIES D'ENERGIE

1. Des objectifs difficiles à atteindre dans les secteurs des transports, de l'industrie et de l'électricité

a) Le secteur des transports : des objectifs difficiles à atteindre

Connaissant la plus forte croissance de ses consommations, le secteur des transports constitue un secteur clé de la politique de maîtrise de l'énergie, mais il est également probablement celui où les objectifs sont les plus difficiles à atteindre.

Le secteur des transports en France représente à lui seul 66 % de la consommation finale énergétique de produits pétroliers (dont 61 % pour les seuls transports routiers) ce qui en fait le premier responsable de nos importations de pétrole. Alors que la consommation d'énergie finale augmentait de 35 % entre 1973 et 2000, dans le même temps, celle des transports progressait, de près de 70 %, portant sa part de responsabilité à 25 % de la consommation d'énergie finale nationale. Les transports sont aujourd'hui responsables de 27 % des émissions de gaz à effet de serre et de 35 % des émissions de CO₂ avec une prédominance très forte du transport routier.

⁽¹⁾ Le protocole de Kyoto, auquel l'Union européenne est partie, est entré en vigueur le 16 février 2005. Il prévoit que les pays signataires dits « de l'annexe », c'est-à-dire les pays développés ou en transition vers une économie de marché comme la Russie, doivent réduire de -5,5% leurs émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012 par rapport au niveau atteint en 1990.

Parmi ces pays, les États membres de l'Union européenne ont accepté une réduction de 8 %. A la suite de cet engagement, l'Union a estimé nécessaire de procéder à une répartition de la charge de cet objectif entre les quinze États membres. A l'horizon 2008-2012, la France devra donc stabiliser ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990.

Or, c'est le secteur sur lequel la croissance de consommation énergétique prévue est la plus forte avec un taux de croissance moyen prévu de 1 %/an sur la période.

b) L'industrie a déjà réalisé des efforts importants qui tendent à se ralentir

La consommation finale d'énergie du secteur de l'industrie a diminué de 20 % depuis 1973 et la part du secteur industriel dans la consommation totale d'énergie est passée de 36 % à 24 % entre 1973 et 2001. En parallèle, les émissions de CO₂ du secteur industriel ont baissé de 3,8 Mt entre 1990 et 2000. En effet, dans les secteurs fortement consommateurs d'énergie, les motivations économiques à entreprendre des actions d'économie sont particulièrement fortes.

Précisons néanmoins que des gisements significatifs d'économie d'énergie existent encore dans ce secteur. Une étude récente du CEREN a chiffré le potentiel technique d'économies d'énergies dans l'industrie à 12 Mtep, soit environ 23 % de la consommation actuelle, dont un tiers environ avec un temps de retour inférieur à 4 ans.

c) Le secteur de la production d'électricité : un secteur faiblement polluant actuellement, mais qui devrait l'être de plus en plus

Le secteur de l'électricité, aujourd'hui faiblement polluant, grâce au choix du nucléaire, risque de voir ses émissions croître dans les prochaines années, du fait du développement de nouvelles centrales au gaz. Selon l'ADEME, le développement des énergies renouvelables est donc nécessaire.

2. Le secteur du bâtiment : des gisements d'économie importants à portée de main

Les bâtiments sont responsables de 19 % des émissions de gaz à effet de serre et de 25 % des émissions de CO₂, soit plus d'une demi-tonne de carbone par an et par personne et le chauffage représente près des deux tiers de ces consommations d'énergie et la majeure partie des émissions de CO₂.

La consommation d'énergie des bâtiments a augmenté de 30 % au cours des 30 dernières années du fait de l'accroissement du parc des bâtiments (+ 41 % de logements en 30 ans), de l'accroissement de la surface moyenne des logements, de l'augmentation du confort et de l'apparition de nouveaux besoins. La forte croissance des consommations d'électricité liées aux appareils électroménagers, audio-visuels et informatiques constitue en outre une perspective inquiétante.

Des efforts importants ont déjà été faits sur les logements neufs grâce à la réglementation (cf. infra). Cependant, il conviendrait désormais, selon l'ADEME, de travailler sur le parc existant et sur le secteur tertiaire. En effet, 60 à 70 % des bâtiments de 2050 sont déjà construits, compte tenu du taux de renouvellement du parc ancien par le neuf qui est inférieur à 1 % par an.

Or, l'ADEME considère qu'il existe sur ces bâtiments des gisements importants d'économie d'énergie ou de substitution par les énergies renouvelables. Une réhabilitation de la totalité du parc ancien (construit avant 1975) avec un gain moyen de 200kWh/m², (c'est-à-dire ce qui est observé en moyenne dans les logements réhabilités entre 1975 et 1998) pourrait entraîner une réduction des consommations de plus de 50 térawattheures (TWh) en 2010 (soit 11 % de la consommation actuelle des résidences principales) et de 120 TWh en 2050. Des modes de financement innovants devront toutefois être développés pour que ces rénovations soient réalisées.

Rappelons en outre que de nombreuses solutions technologiques existent déjà, mais qu'il conviendrait qu'elles soient moins coûteuses et plus faciles à intégrer dans le bâtiment.

Au-delà, il semble possible, à un horizon compris entre 2030 et 2050, d'engager la construction de bâtiments dits « à énergie positive », qui grâce à l'intégration massive d'énergies renouvelables et d'équipements très faiblement consommateurs, produiront plus d'énergie qu'ils n'en consommeront. Pour atteindre cet objectif des efforts importants de recherche et de démonstration sont nécessaires, notamment dans le cadre d'un programme national de recherche, le PREBAT, qui est en cours de constitution et d'une fondation de recherche « Bâtiment Energie » qui est en cours de mise en place.

II.— LES ACTIONS DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ECOHABITAT

Tout en fixant un cadre législatif avec la loi n° 2005-781 qui transpose notamment la législation communautaire en vigueur en matière de performance énergétique des bâtiments, le Gouvernement a également mis en place des dispositifs d'incitation fiscale et financière en faveur des économies d'énergie dans le secteur du bâtiment.

A.— LES ORIENTATIONS FIXEES PAR LA LOI N° 2005-781 DU 13 JUILLET 2005 : LA PERFORMANCE ENERGETIQUE DES BATIMENTS

L'article 26 de la loi n° 2005-781, codifié à l'article L. 111-9 et à l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation constitue la transposition de la directive n° 2002/91/CE du 16 décembre 2002 qui vise à promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments en Europe.

Rappelons que l'article 2 de la directive définit la performance énergétique comme la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour répondre aux différents besoins liés à une utilisation standardisée du bâtiment, ce qui peut inclure entre autres le chauffage, l'eau chaude, le système de refroidissement, la ventilation et l'éclairage.

Cette quantité est exprimée par un ou plusieurs indicateurs numériques résultant d'un calcul, compte tenu de l'isolation, des caractéristiques techniques et des caractéristiques des installations, de la conception et de l'emplacement eu égard aux paramètres climatiques, à l'exposition solaire et à l'incidence des structures avoisinantes, de l'autoproduction d'énergie et d'autres facteurs, y compris le climat intérieur, qui influencent la demande d'énergie.

En France, la Réglementation Thermique 2000 (RT 2000 ⁽¹⁾) nous permet déjà de bien maîtriser les caractéristiques thermiques des constructions neuves. Le dispositif actuel impose en effet une réduction des consommations thermiques de 20 % pour les logements neufs et de 40 % pour les bureaux neufs par rapport aux pratiques antérieures (RT 1975).

Pour autant, si l'ancienneté de la réglementation thermique en France a permis d'effectuer des économies d'énergie très importantes, le Gouvernement a considéré qu'il convenait de passer à une « vitesse supérieure » et d'intégrer dans nos pratiques les énergies renouvelables, et notamment l'énergie solaire.

La directive n° 2002/91/CE précitée va plus loin que la réglementation thermique française et son intérêt est double :

– elle fixe des exigences de performance énergétique, et non plus seulement de caractéristiques thermiques. Elle inclut ainsi par exemple la climatisation ou l'éclairage ;

– elle s'applique obligatoirement à la construction de nouveaux bâtiments, mais également obligatoirement aux grosses rénovations et à la mise en place de certains équipements dans les bâtiments.

Le dispositif de la directive n° 2002/91/CE précitée comporte trois volets :

– les futurs acquéreurs ou locataires d'une habitation ou d'un local devront désormais être informés de la « performance énergétique » des bâtiments, par le biais d'un certificat, ce qui leur permettra d'effectuer plus aisément des comparaisons (article 7 de la directive) ;

(1) La réglementation thermique est un moyen particulièrement efficace d'agir sur les consommations d'énergie liées au chauffage de l'habitat. L'exemple de la réglementation thermique de 1975 est parfaitement probant à cet égard.

La première réglementation thermique de 1975 a eu pour seule et unique cible la construction neuve. La priorité a été donnée, d'une part, à l'isolation thermique de l'enveloppe des bâtiments, à savoir les murs, les toitures, les planchers, les vitrages, et, d'autre part, au contrôle des infiltrations d'air (...). En prenant l'hypothèse que la moitié du parc antérieur est réhabilité, sur la base d'un gain moyen de 200 kWh/m², on peut estimer que la stabilisation de la consommation de chauffage constatée entre 1983 et 1995 provient à 59 % de la Réglementation Thermique de 1975 appliquée aux bâtiments neufs et à 41 % aux interventions sur le parc existant.

Le principal point de la Réglementation Thermique 2000 (RT 2000) est le renforcement des isolations thermiques.

– les maîtres d'ouvrage des constructions nouvelles ou des rénovations lourdes devront réaliser des études préalables d'approvisionnement en énergie leur permettant d'apprécier les avantages que peut leur procurer l'emploi d'énergies renouvelables et d'améliorer la performance énergétique des bâtiments en cause (articles 5 et 6 de la directive) ;

– les chaudières et les installations de climatisation devront faire l'objet d'inspections et de conseils réguliers (articles 8 et 9 de la directive).

L'article L. 111-9 précité s'applique aux constructions neuves alors que l'article L. 111-10 s'applique aux grosses rénovations et à certains équipements, ouvrages ou installations dans les bâtiments.

B.— LES INCITATIONS FISCALES ET FINANCIERES

1. Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale est désormais ciblé sur les équipements les plus performants (15 % à 25 %) et soutient fortement (40 %) les chauffe-eau solaires et autres équipements utilisant les énergies renouvelables.

L'arrêté du 9 février 2005 pris en application de la loi de finances pour 2005 précise la liste des équipements, matériaux et appareils concernés ainsi que les caractéristiques techniques et les critères de performance minimale requis pour l'application du crédit d'impôt.

Pour les habitations principales achevées depuis plus de deux ans, le taux est désormais de 15 % pour les chaudières à basse température individuelles et collectives et 25 % pour les chaudières à condensation.

Sur les matériaux d'isolation thermique et les appareils de régulation de chauffage pour les habitations principales achevées depuis plus de deux ans, le taux passe de 15 % à 25 %.

Sur le coût des équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou des pompes à chaleur pour les habitations principales neuves ou anciennes, le taux passe de 15 % à 40 %.

En outre, le crédit d'impôt est orienté pour privilégier exclusivement les produits les plus performants en matière d'économie d'énergie et de lutte contre le changement climatique. L'objectif est de promouvoir les produits ayant les meilleures performances énergétiques et de faire évoluer la qualité des produits mis sur le marché.

La liste des équipements, matériaux et appareils qui ouvrent droit au crédit d'impôt est fixée par arrêté du ministre délégué au Budget qui vient d'être publié.

Cet arrêté précise les caractéristiques techniques et les critères de performance minimale requis pour l'acquisition de matériaux répertoriés dans quatre grandes catégories :

- l'acquisition de chaudières,
- l'acquisition de matériaux d'isolation thermique (taux du crédit d'impôt fixé à 25 %),
- l'acquisition d'appareils de régulation de chauffage (taux du crédit d'impôt fixé à 25 %),
- l'intégration à un logement neuf ou l'acquisition d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable et de pompes à chaleurs (taux du crédit d'impôt fixé à 40 %).

2. Les aides de l'ANAH

Les propriétaires occupants ou bailleurs d'un logement achevé depuis plus de 15 ans peuvent bénéficier d'une subvention variant de 20 à 70 %, pour les aider à réaliser des travaux d'économie d'énergie contribuant à l'amélioration de l'habitat.

L'attribution et le montant de l'aide sont soumis à certaines conditions. Pour le propriétaire occupant, le montant varie entre 20 et 35 % du montant des travaux en fonction de leur type, des conditions de ressources et de la région.

Pour le propriétaire bailleur, la subvention peut atteindre de 20 à 70 % du montant des travaux. Les taux dépendent de la localisation du logement et des engagements pris sur le montant des loyers.

3. Les aides de l'ADEME

Il existe une aide spécifique aux travaux et aux équipements collectifs lorsqu'ils assurent une meilleure maîtrise de l'énergie ; les gérants d'immeubles, syndicats de copropriété, gestionnaires de patrimoine bâti, peuvent obtenir une aide de l'ADEME :

- pour la réalisation d'un diagnostic thermique d'un immeuble ;
- pour l'installation d'un chauffe-eau solaire dans un immeuble ;
- pour l'installation d'une chaufferie bois dans un immeuble ou d'une pompe à chaleur à capteurs verticaux enterrés.

TROISIEME PARTIE : LES FREINS ADMINISTRATIFS A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET LE PROJET DE REFORME DES ACTES D'URBANISME

Les actes d'urbanisme occupent près du quart du code de l'urbanisme. Ils sont régis par un empilement de textes sans réelle cohérence. La complexité du droit constitue donc un frein administratif qu'il convient de desserrer.

C'est pourquoi l'article 20 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, regrouper les procédures de délivrance des actes et redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux.

I.— UN DROIT COMPLEXE

A.— LES DEUX TYPES DE CERTIFICAT D'URBANISME

Dans le droit en vigueur, il existe deux types de certificat d'urbanisme : le certificat de simple information et le certificat « opérationnel ». Les informations mentionnées dans le certificat d'urbanisme ne peuvent plus être remises en cause pendant 18 mois par l'administration.

1. Le certificat de simple information : élément d'allongement de la durée des procédures

S'agissant du certificat de simple information, il permet d'interroger l'administration pour connaître les règles d'urbanisme qui s'appliquent sur un terrain particulier. Ces règles peuvent être, selon les communes, celles du plan local d'urbanisme (ou du plan d'occupation des sols), de la carte communale ou du règlement national d'urbanisme. Le certificat mentionne également le régime des taxes d'urbanisme en vigueur. Actuellement, il précise en plus si le terrain est desservi par les réseaux (eau, électricité, voirie...).

Or, ce dernier point retarde l'instruction de la demande car de nombreux concessionnaires doivent être consultés.

2. Le certificat opérationnel : un document parfois trop sommaire

Quant au certificat « opérationnel », il a une portée plus grande que le certificat de simple information. Il permet d'interroger l'administration sur la faisabilité d'un projet sur une parcelle. En général, le projet est connu essentiellement dans ses grandes lignes, c'est-à-dire en ce qui concerne la destination du bâtiment, ou la surface hors œuvre nette, par exemple. Le

Gouvernement a considéré que ce type de certificat, très utilisé, devait être conservé.

Mais, il a constaté que de nombreux élus et professionnels considèrent que, pour beaucoup de projets, une description sommaire est insuffisante pour permettre une véritable concertation et pour apporter de réelles garanties et que le document devrait donc être enrichi.

En effet, ceux-ci estiment que la connaissance de l'implantation, du volume, et de la hauteur sont des éléments importants pour analyser la faisabilité d'un projet sur une parcelle. De plus, une discussion très en amont permet de faire évoluer un projet de bâtiment avant que les études ne soient trop engagées.

B.— LES AUTORISATIONS D'URBANISME : UN REGIME CONFUS

Le propriétaire d'un terrain ou d'un bien immobilier n'est pas entièrement libre d'y construire ou de réaliser des travaux. Il doit respecter les règles d'urbanisme prévues par la commune et demander des autorisations.

Or, actuellement, le régime des autorisations préalables aux travaux, qu'il s'agisse du permis de construire, ou de clôture, de la déclaration de travaux, ou encore du permis de démolir, est fort confus.

En effet, il existe 12 types d'autorisations possibles organisées par 14 articles du code de l'urbanisme : ceux qui traitent du cas général (article L. 421 du code précité), ceux qui prévoient des exceptions au cas général (article L. 422 du code précité) ou des cas particuliers (L. 441 à 446 du code précité)... De plus, le code actuel ne définit pas avec suffisamment de précision les cas d'exemptions ou d'exonérations.

C.— L'INSECURITE JURIDIQUE DU REGIME DE DECLARATION PREALABLE

Certains travaux sont exemptés de permis de construire mais soumis à une déclaration de travaux, qui n'est pas véritablement différente d'un permis, mais dont le dossier est néanmoins allégé. L'administration a un mois pour imposer des prescription spéciales ou s'opposer aux travaux. Son silence au bout d'un mois vaut accord, mais cet accord peut être retiré dans les deux mois qui suivent. Cela constitue une source importante d'insécurité juridique pour les demandeurs.

D.— LES LOURDEURS DE PROCEDURES AFFECTANT LA DELIVRANCE DU PERMIS DE DEMOLIR

Le permis de démolir est obligatoire lorsque le conseil municipal le décide, mais également dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants et à leur périphérie. Dans ces communes, la décision du maire est subordonnée à l'avis conforme du préfet, ce qui entraîne certaines lourdeurs procédurales.

En outre, lorsqu'un projet est prévu à la place d'un bâtiment existant, il faut d'abord demander un permis de démolir puis ensuite un permis de construire, alors que les deux dossiers comportent de nombreuses pièces en commun et que l'instructeur du dossier est identique ; ceci constitue une perte d'efficacité et de temps, d'autant que le nouveau projet de construction éclaire en général la décision de démolir.

E.— LA COMPLEXITE DES AUTORISATIONS DE TRAVAUX

De nombreux travaux qui relèvent du permis de construire, notamment les autorisations de terrains de camping, de résidences mobiles de loisirs, les golfs, les lotissements, les parkings, les décharges, les parcs d'attraction, les remontées mécaniques, et les travaux de terrassement quand ils ne sont pas liés à des routes, font l'objet d'une autorisation préalable, du fait qu'ils n'ont pas pour vocation première la construction d'un bâtiment.

Pour chaque type d'autorisation, il existe des procédures très différentes et un dossier particulier comprenant des pièces spécifiques, un processus d'instruction unique et des délais particuliers. Le Gouvernement a jugé ces dispositions peu compréhensibles, estimant que leur complexité était source d'insécurité juridique et de perte d'efficacité.

Enfin, pour ces travaux divers, une fois l'autorisation de réaliser l'aménagement obtenue, le demandeur doit présenter une demande de permis de construire pour les quelques bâtiments qu'il compte édifier sur le terrain, par exemple une maison de gardien, ou des bâtiments techniques. Le Gouvernement a considéré que cela constituait une perte de temps pour les demandeurs et pour les instructeurs.

F.— LE REGIME DES DELAIS D'INSTRUCTION : UN REGIME INCERTAIN

Le Gouvernement a constaté que les délais d'instruction des dossiers en matière d'urbanisme, non seulement étaient trop incertains, mais n'étaient, de surcroît, pas respectés.

Rappelons que l'administration dispose de 15 jours pour examiner la recevabilité d'un dossier, vérifier qu'il est complet et notifier un délai d'instruction au demandeur.

G.— UNE ABSENCE D'ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTS REGIMES D'AUTORISATIONS

Certaines installations industrielles font l'objet d'une procédure spécifique dite des installations classées. Cette procédure consiste à vérifier leur impact sur l'environnement avant de les autoriser. Une enquête publique est préalable à cette autorisation.

Or, la législation actuelle impose que le permis de construire soit délivré dans le délai d'un mois suivant la clôture de l'enquête publique. Cela a pour conséquence pratique que le permis de construire soit délivré avant même que le commissaire enquêteur ait rendu ses conclusions sur cette enquête.

H.— UN SYSTEME DE CONTROLE DES TRAVAUX PERFECTIBLE

Si en droit, une fois les travaux achevés, le contrôle de la conformité est obligatoire, et doit être accompagné d'une visite sur les lieux, dans la pratique, les certificats de conformité sont souvent délivrés sans visite préalable sur les lieux. Le Gouvernement a jugé souhaitable de clarifier les responsabilités de chacun.

En outre, l'achèvement des travaux n'a pas de valeur juridique : seul compte l'affichage du permis de construire, affichage qu'il peut être difficile de prouver plusieurs années plus tard. Or, il semblerait que les professionnels préfèrent que l'achèvement des travaux serve de point de départ pour les délais de recours.

I.— LES INSTALLATIONS PROVISOIRES : DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE SUPERFLUES

La réglementation actuelle crée des difficultés pour les installations provisoires telles les expositions, qui doivent faire l'objet d'une demande de permis de construire malgré leur faible durée d'installation. Les cirques devraient également demander un permis de construire tous les soirs pour monter leur chapiteau. Dans la pratique, ces installations se font sans autorisation d'urbanisme au détriment de la sécurité juridique, ce qui peut conduire à mettre en jeu la responsabilité des élus locaux.

II.— LE PROJET DE REFORME DES ACTES D'URBANISME

La réforme du régime des autorisations d'urbanisme a pour objectif principal la simplification des procédures. Cette réforme se traduit par une réécriture des dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux autorisations.

L'avant-projet d'ordonnance a été rédigé, après une large concertation avec les représentants des élus locaux et des professionnels. Il a été rendu public le 19 mai 2005.

Les dispositions proposées ont pour objet de répondre aux objectifs de clarification, de simplification et de sécurisation du régime des autorisations d'urbanisme. Il s'agit de réformer en profondeur le régime des permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme afin de faciliter l'acte de construire et de répondre aux objectifs généraux suivants :

- réduire le nombre d'autorisations d'urbanisme ;
- limiter les sources de contentieux ;
- simplifier les procédures pour les usagers et les instructeurs ;
- garantir les délais d'instruction ;
- clarifier les responsabilités ;
- favoriser le développement de la qualité urbanistique et architecturale.

Dans ce domaine, les dispositions réglementaires ont autant sinon plus d'importance que les dispositions législatives et la réécriture de la partie législative du code de l'urbanisme est menée parallèlement à celle de la partie réglementaire de celui-ci.

Ainsi, selon les informations fournies à votre rapporteur, un projet de décret réformant l'ensemble des procédures d'autorisation est en cours de rédaction.

S'agissant du calendrier de cette réforme, l'objectif du Gouvernement est que le projet d'ordonnance soit soumis à l'avis du Conseil d'Etat à l'automne 2005 pour une publication avant le 9 décembre 2005.

En outre, le projet de décret est en cours de rédaction et devrait être finalisé fin 2005 pour une adoption début 2006.

Compte tenu de l'ampleur de la réforme, le Gouvernement envisage de mettre en place une période transitoire d'explication et de formation préalable à son entrée en vigueur. L'objectif est que les textes, ordonnance et décret, soient applicables pour 2007. Cette période transitoire est également nécessaire pour adapter le système informatique et réécrire l'ensemble des formulaires de demande d'autorisation.

A.— LA REFORME DES CERTIFICATS D'URBANISME

1. Un champ d'application restreint pour les certificats d'urbanisme de simple information

Sans réduire la portée juridique des certificats d'urbanisme de simple information, le Gouvernement propose qu'ils ne portent plus que sur les règles d'urbanisme et les taxes d'urbanisme applicables : ceci devrait permettre d'en simplifier l'instruction et de développer progressivement une instruction automatisée.

2. La création d'un troisième type de certificat d'urbanisme

Les certificats opérationnels resteront inchangés. En revanche, le Gouvernement souhaite créer un troisième type de certificat d'urbanisme qui permettra d'éviter les éventuels recours de tiers sur les caractéristiques principales telles que l'implantation, le volume, la hauteur, la surface, ou la destination d'un projet. Selon les informations fournies à votre rapporteur, il s'agira d'une sorte de pré-permis, permettant de donner un accord sur un projet avant que les détails architecturaux en soient arrêtés.

B.— LE PROJET DE REFORME DES AUTORISATIONS D'URBANISME

1. Une simplification et une clarification des régimes d'autorisation

Actuellement, on distingue entre :

- les travaux qui ne sont soumis à aucune formalité au titre de l'urbanisme,
- les travaux soumis à une simple déclaration préalable,
- les travaux soumis à permis.

Le projet du Gouvernement tend à inverser cette logique. Le cas général doit être celui des travaux non soumis à autorisations et le code énumérera de façon claire et exhaustive les travaux soumis à déclaration préalable ou à permis. Parmi ces derniers, les différents régimes existants sont regroupés en trois catégories : le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager.

2. Les opérations soumises à simple déclaration préalable

Les opérations soumises à simple déclaration préalable seront, pour l'essentiel, les suivantes :

- les constructions de moins de 20 m²,
- les travaux de ravalement et de modification de façade,
- les changements de destination n'entraînant pas de création de surface (ou qui créent une surface inférieure à 20 m²),
- l'installation de piscine de moins de 100 m²,
- divers travaux et installations (aires de stationnement de moins de 10 places, affouillement de moins de 100 m², stationnement d'une caravane pendant plus de 3 mois...)

3. La limitation du champ d'application du permis de construire

Le champ d'application du permis de construire sera limité aux opérations qui le justifient réellement, à savoir les constructions créant plus de 20 m², les travaux sur immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, et les éoliennes.

C.— FAIRE DE LA DECLARATION PREALABLE UNE VRAIE DECLARATION

Pour pallier l'insécurité juridique liée aux déclarations préalables, le Gouvernement propose de faire de la déclaration préalable une vraie déclaration, et non un permis déguisé. Le maire pourra, comme aujourd'hui, s'opposer à un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable ou l'assortir de prescriptions. Mais s'il ne l'a pas fait dans un délai d'un mois, le pétitionnaire pourra exécuter son projet sans risque de voir ses droits remis en cause par une décision ultérieure de l'administration. La déclaration préalable relèvera donc bien d'un véritable régime déclaratif, et ne ressemblera plus à un permis simplifié.

D.— LA SIMPLIFICATION DU REGIME JURIDIQUE DU PERMIS DE DEMOLIR

1. La clarification de son champ d'application

Le Gouvernement prévoit de limiter et de clarifier le champ d'application du permis de démolir : le décret imposera un permis de démolir dans les seuls secteurs protégés. Dans les autres cas, le permis de démolir sera instauré par décision du conseil municipal si celui souhaite instaurer ce type de contrôle.

2. La disjonction entre permis de démolir et contrôle de l'affectation des bâtiments au logement

Le Gouvernement propose que le permis de démolir soit déconnecté du contrôle de l'affectation au logement des bâtiments, prévu par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, et qui doit faire l'objet d'une autre ordonnance.

3. Objet de la demande de permis de construire

S'agissant de la demande de permis de construire, le Gouvernement prévoit qu'elle puisse porter à la fois sur la démolition et sur la construction. Le permis de construire tiendra alors lieu de permis de démolir.

E.— LE PERMIS D'AMENAGER

S'agissant des travaux qui modifient un lieu sans que leur objet principal soit la construction de bâtiments, le Gouvernement propose qu'ils fassent l'objet d'un permis d'aménager.

1. Un document regroupant divers objets

Le permis d'aménager regroupera, tout en prenant en compte leurs spécificités, les autorisations de lotir, les autorisations de création de terrains de camping ou de parc résidentiel de loisirs, les autorisations concernant des travaux divers ayant une incidence significative sur l'occupation des sols.

Ce régime unifié devrait permettre d'instaurer des procédures d'instruction identiques à celles des permis de construire, notamment en matière de délais. Comme pour les permis de construire, toutes les consultations actuellement obligatoires seront maintenues – par exemple celles de la Commission des sites, et de l'architecte des bâtiments de France – seront maintenues.

2. Un outil de simplification administrative

Au titre de la simplification administrative, le permis d'aménager pourra tenir lieu de permis de construire pour les constructions réalisées dans l'opération d'aménagement. Naturellement, toutes les pièces nécessaires à un permis de construire normal devront être jointes à la demande de permis d'aménager.

F.— LA REDUCTION DES DELAIS D'INSTRUCTION

1. La suppression de la phase de recevabilité

S'agissant des délais d'instruction, le Gouvernement propose que la phase de recevabilité, qui est actuellement de 15 jours, soit supprimée, ce qui devrait permettre de faire l'économie de notifications peu utiles.

2. Les demandes de pièces complémentaires

Le Gouvernement propose également qu'en cas d'incomplétude d'un dossier, l'administration dispose d'un délai d'un mois pour demander les pièces complémentaires. Dans la suite de l'instruction, il ne sera plus possible de prolonger les délais. Selon le Gouvernement, cette mesure garantira au pétitionnaire un respect du délai d'un mois par l'administration.

3. La clarification des pièces à joindre aux dossiers

Afin de réduire le nombre de dossiers incomplets, le décret définira la liste exhaustive et claire des pièces complémentaires qui doivent être jointes à la demande d'autorisation.

G.— UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LES AUTORISATIONS D'URBANISME ET LES AUTRES AUTORISATIONS

Afin de mieux articuler la délivrance du permis de construire et la procédure des installations classées, le permis de construire pourra être délivré normalement dans les délais d'instruction. Les délais de recours contentieux contre le permis de construire pourront commencer dès la délivrance du permis. Sa mise en œuvre sera toutefois subordonnée à la délivrance de l'autorisation au titre des installations classées. La durée de validité du permis de construire sera prolongée de la durée de l'instruction de l'autorisation d'installation classée.

H.— RENFORCER L'EFFICACITE DU SYSTEME DE CONTROLE DES TRAVAUX

1. Une obligation de déclaration d'achèvement des travaux

Afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle des travaux, le Gouvernement prévoit tout d'abord que le titulaire du permis ait l'obligation de faire une déclaration d'achèvement de travaux par laquelle il s'engage sur la conformité avec le permis.

2. Un délai de contestation de 3 mois

S'agissant du délai de contestation par l'autorité responsable, le Gouvernement propose qu'il soit de trois mois. Passé ce délai, celle-ci sera réputée n'avoir pas contesté cette conformité.

En outre, le décret imposera de procéder à une vérification sur place de cette conformité dans les secteurs à enjeux nationaux.

Dans les autres secteurs, c'est le maire qui décidera s'il lui semble nécessaire de faire procéder à une vérification sur place ou non. Le propriétaire pourra demander à l'administration de lui en donner acte par une attestation écrite. Cette procédure permettra de donner une date certaine à l'achèvement des travaux et de faire commencer alors tous les délais de recours.

I.— LA SUPPRESSION DU PERMIS POUR LES CONSTRUCTIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

Dans sa réforme, le Gouvernement propose que les installations temporaires de moins de 3 mois ne soient pas soumises à l'obligation de déposer une demande de permis de construire. Ces installations relèveront uniquement des pouvoirs de police du maire, qui pourra toujours les autoriser ou les interdire, et non plus des règles d'urbanisme.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 25 octobre 2005, la Commission a entendu M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur les crédits de la mission « ville et logement » pour 2006.

Le Président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et à Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. La Commission abordant l'examen des crédits de la mission « ville et logement » du projet de loi de finances pour 2006, mission qui illustre la poursuite de la politique pluriannuelle de cohésion sociale engagée par le ministre, il s'est félicité que le cap défini par la loi de programmation de janvier 2005, en matière de construction de logements sociaux et de réhabilitation de logements anciens notamment, soit tenu. Il s'est en outre réjoui des mesures contenues dans le projet de loi d'engagement national pour le logement, et tout particulièrement de l'application d'un taux de TVA réduit aux opérations d'accession sociale à la propriété, et a demandé au ministre de bien vouloir donner à la Commission quelques précisions sur ce dispositif au terme de la présentation des crédits du ministère.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a souligné que la mission « ville et logement » doit être replacée dans un contexte plus large. La crise du logement est profonde, et toute la chaîne est affectée car le mal a pris racine il y a une quinzaine d'années. Dans les années 1970, et pendant dix à quinze ans, on a construit en France environ 450 000 logements chaque année, dont 80 000 logements conventionnés, et l'on a même connu des pics de 500 000 logements. On peut certes discuter la qualité de ces constructions, mais le pays était équipé pour les réaliser. L'Etat, très présent dans le dispositif, intervenait beaucoup. Le rattrapage nécessaire a donc eu lieu pendant un certain temps, puis la décentralisation est venue sans que des conventions soient passées à ce sujet entre les partenaires. Le logement a depuis lors fait l'objet d'actions disparates, si bien que l'on s'est progressivement trouvé construire un nombre de logements inférieur de près de moitié au nombre atteint pendant les années historiques, le nombre de logements conventionnés étant lui-même divisé par deux. Certes, la situation variait selon les années, mais les retards cumulés ont fait peser une pression très forte sur l'ensemble du parc, et rendu très difficile la constitution d'équipes. L'ensemble de la chaîne de production a été touché de proche en proche : on a fait moins de ZAC et de SEM d'aménagement, la Caisse des dépôts et consignations s'est faite moins présente et, à mesure que l'activité décroissait, toute l'ingénierie publique et privée se retirait du secteur. On a par ailleurs constaté la concentration des difficultés dans certaines zones particulièrement frappées par le chômage et confrontées à des problèmes urbains

complexes. Des secteurs entiers se sont dégradés très rapidement, comme l'a montré le rapport publié en 2002 par la Fondation Abbé Pierre.

Le ministre a cependant considéré qu'il fallait, malgré tout, se garder de certaines idées fausses, et en particulier de celle selon laquelle la commune, autorité publique compétente, rechignerait à construire des logements sociaux. Il peut se trouver des cas particuliers mais, en réalité, la courbe de la réduction générale des constructions de logement est exactement parallèle à la courbe descendante de fabrication de logements conventionnés. Autrement dit, c'est l'acte même de construire qui est devenu difficile.

C'est pourquoi le ministre a réuni, il y a deux ans, tous ceux qui concourent au logement, social ou non, pour définir les mesures propres à sortir de la crise. Un accord s'est fait, qui s'est traduit dans la loi de cohésion sociale, en contrepartie duquel le secteur HLM s'est engagé à doubler, voire tripler le parc dans les cinq années suivantes. Cet accord, signé le 21 décembre 2004, est, dans l'ensemble, respecté et de 75 000 à 76 000 logements sociaux auront été financés en deux ans. Par ailleurs les dispositifs fiscaux mis au point ont permis de relancer la construction, si bien qu'au 31 décembre 2005 on atteindra vraisemblablement 400 000 mises en chantier et environ 550 000 dépôts de demandes de permis de construire. Il reste à maintenir cet effort durablement et à l'amplifier, sachant que ni la crise du logement, ni la dégradation du logement conventionné ne se font sentir de manière homogène sur le territoire.

Le budget du logement reprend les engagements pris dans le plan de cohésion sociale et, pas plus en 2005 qu'en 2006, il n'y aura de problème de financement du logement social. La difficulté sera plutôt de maintenir une pression suffisante pour que les dossiers sortent et de parvenir à reconstituer l'offre foncière au cours des années à venir.

Le ministre a souligné que le montant alloué au plan de rénovation urbaine diffère de 100 millions d'euros de ce que prévoit le plan. Le solde du fonds de rénovation urbaine (FRU) de la Caisse des dépôts et consignations a bien été affecté au logement pour 100 millions en autorisations d'engagement et 60 millions en crédits de paiement. Quant au prêt à taux zéro (PTZ), jusqu'à présent budgétisé, il se traduit maintenant par un effort fiscal, ce qui explique l'apparente contradiction des chiffres. Pour ce qui est de l'aide personnalisée au logement (APL), on peut être surpris que sa revalorisation de 1,8 % le 1^{er} septembre 2005 n'apparaisse pas dans les chiffres prévus pour 2006, d'autant que l'arrêté pris l'année dernière permet désormais de la réaffecter à ceux qui ont des difficultés de paiement de loyer s'ils sont de bonne foi. L'explication tient au fait que le montant retenu a été évalué en tenant compte de la réduction du nombre des bénéficiaires du taux maximal, calculée en fonction des simulations de retour à l'emploi de l'UNEDIC.

N'apparaissent pas dans le budget, a précisé le ministre, certaines mesures complémentaires qui auront un puissant effet de levier, à commencer par la

diminution des taux, qui, après plusieurs baisses consécutives, sont aujourd'hui de 3 %. L'allègement du coût du foncier dans les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les prêts locatifs sociaux (PLS) par l'allongement à 50 ans de la durée autorisée des emprunts est l'autre mesure propre à améliorer de 8 % l'équilibre des opérations de logement conventionné.

Ne figure pas davantage dans le budget la mesure destinée à favoriser l'accession sociale à la propriété qu'est la réduction de 19,6 % à 5,5 % de la TVA sur les opérations d'accession. Dans un premier temps, ce sera fait dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) parce que de grands espaces y sont disponibles, que les maires le souhaitent et que l'on constate une volonté partagée de tous les acteurs. L'objectif est que le coût de l'accession sociale à la propriété soit au maximum de 8 % supérieur à la location d'un logement du même type. Le ministre a dit espérer que la mesure aurait un effet de levier très fort. Il a observé que l'engagement pris par l'Etat que des logements soient construits sur de nombreuses parcelles, répertoriées de longue date, appartenant à la SNCF, à Voies navigables ou encore à RFF ne transparait pas non plus dans le budget. Pourtant, 153 opérations sont prévues, qui permettront de réaliser plus de 20 000 logements, dont deux tiers de logements en Ile-de-France. Une délégation interministérielle a été constituée à cette fin. Enfin, trois zones d'intérêt national ont été définies en Ile-de-France : Seine amont, Seine aval – le pays mantois - et le plateau de Massy-Saclay.

Tels sont les principaux éléments du budget du logement, mais chacun sait, a observé le ministre, qu'un budget n'est que l'accompagnement d'une action nécessaire. Il n'était pas concevable que la France, qui n'a de problèmes fonciers que de court terme, ne rattrape pas son retard. Qu'à dater du 1^{er} janvier prochain, la Caisse des dépôts et consignations puisse accorder aux collectivités territoriales et aux OPHLM des prêts d'acquisition foncière, sur simple déclaration, sur 50 ans sans opération désignée autre que « logement » y contribuera également.

Le ministre a ensuite brièvement évoqué le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement, qui fixera le cadre législatif général de la politique souhaitée par le Gouvernement et par les collectivités territoriales, dont l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA sur les opérations d'accession. A cela s'ajouteront les effets des ordonnances simplifiant le permis de construire et permettant la résorption plus rapide de l'habitat indigne, et ceux de la réforme, voulue par tous, du statut de l'OPAC, ainsi que la modification de l'ANAH qui lui permettra d'intervenir plus largement. Le texte définira le cadre juridique plus ferme qui fondera la décision libre des collectivités locales qui le souhaitent, d'imposer une certaine proportion de logements sociaux dans les programmes de construction.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué qu'en 2006 les moyens d'engagement alloués aux programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien » atteindront 1,051 milliard d'euros – dont 465 millions d'euros destinés à l'ANRU –, les

moyens de paiement s'élevant au total à 904 millions d'euros. Priorité sera donnée à l'accélération du programme de rénovation urbaine, à la sanctuarisation des crédits spécifiques du fonds d'intervention pour la ville (FIV) et de l'opération « ville, vie, vacances », et aux programmes de réussite éducative.

Pour ce qui est de la rénovation urbaine, 131 projets portant sur 240 quartiers ont été examinés par le comité d'engagement, pour un total de 4,8 milliards d'euros devant servir à 61 700 démolitions, 58 700 constructions et 112 000 réhabilitations. D'ici à 2011, 250 000 logements sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS) auront été démolis et 400 000 réhabilités. Ce programme de réhabilitation urbaine, qui a un objectif de mixité sociale, sera renforcé par la réduction à 5,5 % du taux de TVA prévue dans le projet de loi d'engagement national pour le logement.

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien », complémentaire du programme de rénovation urbaine, regroupe tous les moyens d'intervention de la politique de la ville. Il intègre 339 millions d'euros d'exonération de charges sociales pour les programmes de zones franches urbaines, ainsi que les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville (DIV), hors frais de personnel. A cela s'ajoutent les effets de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), dotée en 2005 de 120 millions d'euros complémentaires, dont 808 communes ont bénéficié. La DSU augmentera du même montant en 2006. Il est par ailleurs proposé de reconduire la dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros pour les communes de moins de 10 000 habitants et d'étendre aux communes de plus de 200 000 habitants les règles de répartition, sans incidence pour les autres communes.

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien » est axé sur la prévention, l'éducation et l'emploi. 62 millions d'euros seront consacrés à la prévention de la délinquance, dont 9 millions aux opérations « ville, vie, vacances » et 10 millions à la justice de proximité. Par ailleurs, grâce aux outils prévus dans le cadre du plan de cohésion sociale, le dispositif des adultes relais fera l'objet d'une nouvelle approche. Tous les postes venant à échéance en 2006 seront reconduits sous la forme de contrats d'accompagnement vers l'emploi, ce qui permettra aux titulaires de bénéficier de formations ; jusqu'à présent, les adultes relais n'avaient que des contrats à durée déterminée (CDD) de trois ans, qui ne prévoyaient aucune formation particulière. Enfin, 8 millions d'euros seront consacrés au financement des chargés de mission « prévention ».

Le programme de réussite éducative a été doté de 1,45 milliard d'euros sur cinq ans ; les crédits seront de 62 millions d'euros dès 2006. Plus de 200 équipes ont déjà été installées, et 185 communes ont présenté des dossiers. Le Gouvernement veut amplifier ce programme, notamment par la création des internats de réussite éducative, dont cinq existent à ce jour.

S'agissant de la revitalisation économique et de l'emploi, les entreprises exerçant leur activité dans des zones franches urbaines (ZFU) bénéficieront

d'exonérations de charges à hauteur de 339 millions d'euros et d'exonérations d'impôt sur les bénéficiaires des sociétés. Dix millions d'euros seront consacrés à la revitalisation économique dans le cadre des contrats de ville. Pour mémoire, on compte 88 400 salariés dans les ZFU.

Enfin, a souligné la ministre déléguée, l'emploi et la prévention seront les thèmes du comité interministériel à la ville qu'il a été proposé au Premier ministre de réunir à la fin de 2005.

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis pour les programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien » a dit sa satisfaction de voir le Gouvernement mettre fin à l'empilement des dispositifs et à la multiplicité des sources de financement qui caractérisaient la politique de la ville. Le dispositif est aujourd'hui plus clair, ce qui est heureux car l'actualité, hautement préoccupante, montre l'urgence qu'il y avait à agir. Le rapporteur pour avis s'est félicité que les crédits annoncés soient au rendez-vous, que les plafonds d'octroi du PTZ aient été revus à la hausse, et a salué le travail de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ainsi que les programmes de prévention, d'éducation, d'emploi, de sécurité et de santé, qui concourent à la mixité.

Tout en jugeant très satisfaisant le projet de budget, le rapporteur pour avis a estimé que deux sujets de préoccupations demeurent. En premier lieu, le projet de loi d'engagement national pour le logement ne prévoit pas grand chose en faveur de l'acquisition des logements sociaux par leurs occupants, hormis la réduction du taux de TVA. Comme les offices HLM ne veulent pas vendre, ou qu'ils mettent en vente à des prix dissuasifs, sans doute conviendrait-il de les inciter à vendre à un prix raisonnable, et ce partout où le parc est important.

Il a regretté, en second lieu, que soit modifié le dispositif « Robien », vieux de deux ans seulement, et qui crée à la fois des emplois et des recettes non négligeables pour l'Etat, et a jugé que mieux vaudrait se contenter d'en limiter les excès éventuels.

Il a enfin annoncé qu'il inviterait la Commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « ville et logement ».

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis pour les programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement », a constaté que les crédits prévus pour ces deux programmes traduisent en termes budgétaires la poursuite du plan de cohésion sociale et la mise en œuvre de l'engagement national pour le logement.

La loi de programmation pour la cohésion sociale comportait, a-t-il rappelé, un volet « logement » dont l'objectif était de remédier à la crise du logement social due à l'insuffisance du nombre des constructions au cours des dix à quinze dernières années, en prévoyant pour cela les crédits nécessaires à la construction de 100 000 logements sociaux par an entre 2005 et 2009. Cette programmation, qui apparaissait dans la loi de finances initiale pour 2005, est

confirmée dans le projet de loi de finances pour 2006. En effet, 482 millions d'euros en autorisations d'engagement sont inscrits pour le développement et l'amélioration du parc locatif social en 2006, ce qui permettra le financement de 100 000 logements locatifs sociaux et de 40 000 réhabilitations hors programme national de rénovation urbaine. La dotation en crédits de paiement destinée aux opérations locatives sociales augmente de 15 % par rapport à 2005, ce qui permettra d'accélérer les paiements aux organismes HLM et de répondre ainsi à une demande ancienne. En outre, 250 millions d'euros supplémentaires destinés au logement social seront ouverts dès 2005.

Le rapporteur pour avis s'est également réjoui que le plan d'engagement national pour le logement prévoit l'amélioration des conditions de prêt au logement social et facilite la mise à disposition de terrains pour la construction de logements. Les moyens d'engagement de l'ANAH sont portés à 505 millions d'euros en 2006 contre 417 millions en 2004 et 487 millions en 2005. Les aides versées par l'Agence permettront la production de plus de 35 000 logements privés à loyers maîtrisés, la remise sur le marché locatif de 16 000 logements vacants et la réhabilitation de 39 000 logements indignes. Le rapporteur pour avis a déploré le gel de 40 millions d'euros de crédits de l'ANAH intervenu en 2005, soulignant que l'ensemble des parlementaires est sensible à l'action de l'Agence, qui sera encore amplifiée par la future loi sur le logement.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement prévoit, a-t-il souligné, d'appliquer un taux de TVA réduit à 5,5 % lorsque les opérations s'effectueront dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Il s'est en outre félicité de la revalorisation de 1,8 % des aides personnalisées au logement. Il a par ailleurs noté que la nouvelle présentation du projet de budget permet de prendre la mesure de l'importance des mécanismes fiscaux dans les politiques du logement et de la ville, en montrant que les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 9,96 milliards d'euros, dépassent largement les crédits budgétaires, qui sont de 7,2 milliards d'euros, et que l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA sur les travaux dans le logement constitue près de la moitié du total des aides fiscales accordées au logement ; ce dispositif, a-t-il estimé, doit être pérennisé.

Il a ensuite demandé au ministre de donner son sentiment sur l'application du plan de cohésion sociale dans le secteur du logement, notamment quant à la mobilisation des acteurs, au rythme de consommation des crédits et aux conséquences possibles d'un échec à renouveler l'offre foncière.

S'agissant du volet fiscal, il a rappelé que le bénéfice du prêt à taux zéro était étendu aux foyers gagnant jusqu'à 7 000 euros par mois. Cependant, une grande partie du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) ayant été prélevée au profit du budget de l'État, cinq banques ont menacé de suspendre la distribution des prêts aidés, et ce dès le 1^{er} décembre selon certains journaux. Aussi a-t-il interrogé le Gouvernement sur la réalité et la portée de cette menace, et sur les négociations éventuellement en cours avec les banques.

Poursuivant son propos, le rapporteur pour avis a estimé que le dispositif « Robien » fonctionnait bien : 60 000 logements en ont bénéficié en 2004 et le nombre sera sans doute équivalent en 2005. Toutefois, l'augmentation du coût du dispositif, passé de 80 millions d'euros en 2004 à 190 millions en 2005 et à 300 millions en 2006, ayant suscité certaines critiques et amené le ministre à annoncer un recentrage sur les marchés tendus, ainsi qu'un nouveau dispositif fiscal destiné à encourager l'investissement locatif privé à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires, il a demandé des informations sur ces nouvelles mesures et émis la crainte que la superposition des dispositifs ne nuise à leur lisibilité. Il s'est inquiété, par ailleurs, de la pérennité du dispositif « Malraux », compte tenu du plafonnement annoncé des « niches » fiscales.

Approuvé par Mme Janine Jambu, le rapporteur pour avis a également demandé au ministre si les objectifs visés par l'article 55 de la loi SRU ont été atteints et quel dosage d'incitation, de contractualisation et de contrainte il compte appliquer aux communes qui ne respectent pas leurs obligations.

S'agissant enfin des ventes de terrains par l'Etat, il s'est prononcé en faveur d'un effort supplémentaire : pourquoi prévoir seulement une décote de 25 % et non une obligation de construction d'un pourcentage de logements sociaux ? L'Etat doit, a-t-il estimé, montrer l'exemple.

En conclusion, le rapporteur pour avis a annoncé qu'il inviterait la Commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, M. Jean-Yves Le Bouillonec a souligné que le prix de l'immobilier avait augmenté cette année de 10 %, celui du foncier de 12 %, celui de la construction de 5 % et les loyers de 2 % à 12 % selon les régions, mais qu'en dépit de cette réalité économique, et malgré la volonté affichée par le Gouvernement de remédier à la crise du logement, les dépenses budgétaires de l'Etat pour le logement baissaient, hors dépenses fiscales, de 3,2 % en crédits de paiement et de 2,14 % en autorisations d'engagement. Certes, il faut y ajouter les 300 millions d'euros d'avantages fiscaux liés au dispositif « Robien » et les 515 millions d'euros consacrés cette année au nouveau PTZ, mais cela revient à faire peser la charge sur les exercices futurs.

S'agissant de la rénovation urbaine, l'orateur s'est étonné d'avoir entendu le ministre dire que l'enveloppe avait été sous-estimée : aucun groupe politique, pourtant, n'avait estimé les besoins à moins de 30 milliards d'euros, et le groupe socialiste les avait même chiffrés à 50 milliards d'euros, dont seulement 6 milliards financés. Le Gouvernement a eu beau promettre que ce budget serait sanctuarisé, il intègre en fait dans les crédits présentés les 150 millions d'euros dérivés du FRU, géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour paraître tenir son engagement : financer chaque année la rénovation urbaine à hauteur de 465 millions. Or, déjà l'ANRU explique avoir besoin de 3 milliards d'euros, et invite les collectivités locales à verser leur écot, tandis que l'Etat fait appel à la Caisse des dépôts et consignations pour respecter l'engagement qu'il a pris.

L'orateur a observé en outre que les crédits destinés à l'accompagnement social dans les quartiers sont réduits de 7,8 %, ce qui signifie l'arrêt forcé des programmes négociés avec les associations dans le cadre des contrats de ville.

S'agissant des aides à la personne, il a souligné que la revalorisation intervenue au 1^{er} septembre 2005 est la première depuis le changement de majorité. En revanche, en relevant de 15 à 24 euros le seuil de versement de l'APL en avril 2004, et en décidant que les pensions de réversion seraient désormais incluses dans l'assiette considérée, le prédécesseur du ministre a exclu 250 000 personnes du dispositif, ce dont s'est d'ailleurs offusqué le Médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye, oubliant qu'il appartenait au Gouvernement qui a décidé cette mesure. Non seulement l'injustice n'est pas corrigée, mais le Gouvernement prévoit de relever de 3 euros la participation des allocataires. Avec un budget d'APL diminué de 1,38 %, il sera plus que difficile de tenir compte de l'évolution des situations, alors que les charges s'accumulent : en particulier, l'augmentation du prix du gaz atteindra de plein fouet les locataires des offices de HLM.

Evoquant enfin le développement de l'offre locative, M. Jean-Yves Le Bouillonnet a considéré que le problème essentiel était celui des engagements financiers, car si le dispositif fonctionne bien pour les PLS, il en va tout autrement pour les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), et estimé qu'il faudrait se résoudre à évaluer un jour l'efficacité des exonérations fiscales au regard de l'objectif visé.

M. Rodolphe Thomas, prenant la parole au nom du groupe UDF, s'est félicité qu'après dix ans d'inaction, l'habitat ait fait l'objet d'une grande loi de programmation et que le Gouvernement ait confirmé l'engagement de tous les crédits prévus en faveur du logement social. Sans revenir sur le panorama complet dressé par le ministre, l'orateur lui a demandé comment le nouveau dispositif « Robien » s'articulera avec les autres mécanismes destinés à favoriser l'acquisition. Il a aussi souhaité savoir si le projet de réduire le taux de TVA ne risque pas de se heurter à l'opposition de la Commission européenne. Il s'est encore interrogé sur les effets éventuels du plafonnement de la défiscalisation : les investisseurs ne risquent-ils pas de se concentrer sur la réhabilitation des petits logements ? La mesure aurait alors l'effet inverse à celui recherché en matière de logement, car il faut préserver la diversité de l'offre et faciliter le logement des familles nombreuses.

L'orateur s'est à son tour déclaré préoccupé par l'efficacité des PLAI, qui reposera en grande partie sur la volonté des élus de s'engager dans cette politique. S'agissant enfin de l'APL, il a souligné que la revalorisation de 1,8 % intervenue le 1^{er} septembre 2005 n'avait pas suffi à combler le retard accumulé.

Mme Janine Jambu a déploré que la ligne APL soit en baisse sensible alors même que les loyers et les charges, énergétiques notamment, supportés par les familles modestes ne cessent d'augmenter. Après dix-huit mois de gel, la

revalorisation de 1,8 % – qui ne sera en fait que de 1,5 ou 1,6 % –, conjuguée à l'abaissement du seuil de versement minimal à 15 euros et au relèvement de 3 euros de la participation minimale payée par l'ensemble des allocataires, rapportera finalement plus qu'elle ne coûte... On est en droit de se demander si l'engagement de l'État est à la hauteur des besoins des centaines de milliers de familles modestes, de plus en plus précarisées.

Elle a également douté que le Gouvernement ait pris la mesure des besoins et fait du logement social une priorité, puisqu'il n'y consacre que 60 millions d'euros sur 480 millions et persiste à privilégier une montée en charge des PLS, auxquels ne peuvent accéder que 60 % des quelque 1,3 million de demandeurs de logements, par ailleurs déjà éligibles au PLAI, pour lesquels l'effort de financement est le plus faible.

Non seulement l'article 65 de la loi du 13 août 2004 a fusionné les fonds de solidarité « eau » et « énergie » au sein du fonds de solidarité logement (FSL), mais il en a transféré la gestion et le financement aux départements. Le concours financier d'EDF, GDF, autres distributeurs d'énergie et des distributeurs d'eau reste obligatoire, mais régi par convention. Enfin, la participation de l'État n'est plus qu'une faculté, tout comme celle des bailleurs publics et privés. La conséquence en est une réduction des moyens affectés à la prévention des expulsions et des coupures des fournitures énergétiques. Aussi l'oratrice s'est-elle interrogée sur la réalité de l'engagement de l'État et des moyens nouveaux affectés à ce dispositif.

Enfin, a-t-elle souligné, le Premier ministre s'était engagé, répondant à une question du président du groupe communiste, à dégager 50 millions d'euros pour la mise en sécurité des hébergements collectifs, après les dramatiques incendies de cet été. Non seulement la somme annoncée est insuffisante, mais on peut se demander où sont passés les crédits engagés au titre de cette mise en sécurité. Si le budget propose d'ouvrir 5 000 places de résidence en deux ans, nulle part on ne trouve les financements correspondants.

Au nom du groupe UMP, M. Gérard Hamel a tenu à souligner la cohérence du budget « ville et logement », dans lequel 7,19 milliards d'euros en crédits de paiement sont prévus pour 2006. Le programme de rénovation urbaine engagé apparaît comme un axe majeur de la politique de la ville. Rénover, reconstruire, démolir, ré-urbaniser les villes tout en prévoyant l'accompagnement social indispensable : c'est à l'évidence la meilleure façon de résoudre bon nombre de problèmes des quartiers dits en difficulté. La fermeté à l'égard de délinquants notoires va de pair avec une vraie politique de main tendue à leurs habitants.

L'effort consenti en faveur de la dotation de solidarité urbaine, a-t-il ajouté, n'est pas non plus négligeable : 120 millions d'euros supplémentaires en 2005 représentent, pour une petite ville comme Dreux, 800 000 euros de plus, qui ont permis d'y mener une véritable politique de proximité en sus des opérations

majeures réalisées dans le cadre de l'ANRU. Mais on ne saurait pour autant passer sous silence la relance des programmes de zones franches urbaines – 41 depuis 2005 –, source d'activité, mais aussi de paix sociale. Enfin, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale participe également de la cohérence de ce budget.

L'orateur a également considéré que le mécanisme de l'investissement locatif « Robien » garde tout son intérêt et que, d'un autre côté, le relèvement du plafond à 62 500 euros par an du prêt à taux zéro permettra à environ 80 % de la population d'y accéder. Il a par ailleurs noté l'effort consenti en faveur de l'ANAH, qui permettra la réhabilitation de 40 000 logements en centre ville au lieu de 20 000, que les propriétaires privés pourront mettre à disposition sous forme de logements conventionnés ou non. Dans le même souci de cohérence, une série de dispositions sont prévues pour lutter contre l'habitat insalubre, à Paris mais aussi dans les petites villes.

L'orateur a toutefois critiqué l'insuffisance des dispositions propres à développer l'accession sociale à la propriété, qui a pourtant donné d'excellents résultats. Les maisons dites « à 100 000 euros » participent du même objectif, en permettant à des familles modestes d'accéder à la propriété. Il a également insisté sur la nécessité de créer des places d'hébergement en résidence hôtelière ou en logements d'urgence, afin d'accueillir les personnes en très grande difficulté.

Toutes ces dispositions, complétées par le projet de loi à venir sur l'engagement national pour le logement, participent, a-t-il estimé en conclusion, d'une politique enfin dotée des moyens nécessaires, propre à résoudre en profondeur et dans la durée les difficultés des quartiers sensibles, comme certains témoignages semblent d'ores et déjà l'attester. Un bon budget n'est pas nécessairement un « budget plus » ; l'essentiel est qu'il permette, d'une manière globale, d'appliquer une vraie politique.

Mme Janine Jambu a fait remarquer que l'argument n'était pas nouveau.

En réponse aux rapporteurs et aux intervenants, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a apporté les éléments de réponse suivants :

– le dispositif « Robien » a permis la construction de 65 000 logements et de répondre en partie à la crise du logement en contribuant à l'accroissement général de l'offre. Restait à savoir s'il était possible de le recentrer en mettant en avant le produit « logement » plutôt que le produit fiscal qui, sur quelques sites, s'est traduit par une inadéquation aux besoins. Rien n'est pire que de voir certains « effets retour » finir, à force de ne pas répondre au problème posé, par rendre l'ensemble du dispositif inopérant et obsolète. Il s'ensuit la nécessité d'une adaptation à la lumière de l'expérience ;

– en complément du dispositif « Robien » ainsi recentré, le Gouvernement a mis en place un deuxième mécanisme d'amortissement classique, auquel s'ajoute une déduction forfaitaire de 40 % sur les loyers en contrepartie d'un niveau de loyer inférieur de 30 % aux tarifs du marché, les locataires étant eux-

mêmes soumis à des conditions de ressources. Ce complément était attendu par tous les opérateurs privés et publics. Le dispositif « Robien » demeurera donc en usage là où il répond à la demande ; ailleurs, il sera concurrencé par un produit plus adapté aux besoins ;

– la mobilisation des acteurs est tout à fait sensible. On ne passe pas de 40 000 à 75 000 logements simplement parce que le Gouvernement l’a demandé : cela exige un cheminement extraordinairement complexe et une démarche générale, républicaine, morale impliquant tous les acteurs. La « famille » HLM, qui a vocation à gérer, à entretenir, mais également à produire, s’est mise en ordre de marche ; encore lui a-t-il fallu organiser un dialogue interne dans la mesure où la moitié seulement des organismes est concernée, l’autre moitié n’ayant présenté aucun dossier de financement depuis deux ou trois ans, pour des raisons diverses et parfois tout à fait justifiées. Les élus, le parc HLM, les directions départementales de l’équipement (DDE) se sont approprié ce dossier très difficile et caractérisé par des délais de réaction assez longs. La création de l’Agence de rénovation urbaine, avec un conseil d’administration parfaitement transparent où siègent tous les partenaires, a du reste largement permis de sortir d’une situation où chacun renvoyait la responsabilité à l’autre et d’instaurer un véritable climat de confiance et de mobilisation générale. Le logement conventionné apparaît aux yeux de tous les élus comme une nécessité. Les logements sont de très bonne qualité et le tissu urbain généralement bien structuré ;

– l’extension du PTZ ne s’applique qu’à quelques zones, très limitées, où la situation est extrêmement tendue : le pays genevois français, une petite partie de l’Ile-de-France et une partie de la Côte d’Azur. L’étendre ailleurs n’aurait aucun sens ;

– s’agissant du dispositif « Malraux », le plafonnement à 10 700 euros du déficit foncier imputable sur le revenu des investisseurs, indépendamment du plafonnement à 8 000 euros du montant total des avantages fiscaux prévu par le projet de loi de finances, permet d’atténuer très fortement le risque d’un éventuel désavantage. Mais plus que des aspects techniques, les mouvements observés depuis deux mois montrent que les réservations, tant sur le nouveau dispositif que sur le « Robien » ou sur le « Malraux », dépendent d’abord de la pérennité supposée de la niche fiscale liée au produit ;

– l’application de l’article 55 de la loi SRU montre que, globalement, le résultat est supérieur aux prévisions. Un gros tiers des collectivités est très au-delà du taux légal, un autre gros tiers est en dessous, mais a largement fait progresser son taux et un gros quart reste très peu actif – celles des activités qui étaient en dessous de 5 % n’ont pratiquement pas fait d’effort pour augmenter ce taux. Les préfets dresseront, de manière contradictoire comme le prévoit la loi, des constats de carence avant le 31 décembre. Dans l’ensemble, on peut considérer que la mobilisation a été bonne ;

– la possibilité de décote de 25 % pour les ventes de terrains publics destinés à des logements sociaux n'est qu'un signal. Le fait déterminant reste que les terrains en questions sont bien affectés au logement. À l'État de gérer le différentiel constaté avec la valeur foncière du bien. S'il faut aller au-delà, notamment lorsqu'il s'agit d'établissements publics sous tutelle, cela sera possible, quitte à prévoir les compensations budgétaires correspondantes ;

– la remarque de M. Jean-Yves Le Bouillonec dénonçant la baisse des dépenses budgétaires a de quoi surprendre ; encore a-t-il eu l'honnêteté intellectuelle de préciser que c'était hors dépenses fiscales ou hors dépenses budgétaires connexes, ce qui revient à faire l'impasse sur le PTZ, sur la baisse des taux, sur les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), sur l'actuel dispositif Robien, sur le nouveau dispositif fiscal, sur la TVA à 5,5 % – sans parler de l'affectation depuis quatre ans de l'intégralité de la collecte du « 1 % logement » au logement social, alors qu'auparavant, entre 300 et 600 millions d'euros étaient désaffectés chaque année du logement social pour alimenter le budget général ;

– chacun sait aussi que le FRU est un crédit d'État confié provisoirement à la Caisse des dépôts et consignations – et non un crédit de la Caisse des dépôts et consignations –, et dont le solde revient prématurément aux opérations d'État, tout comme l'année dernière, à hauteur de 80 millions d'euros ;

– le programme national de rénovation urbaine, confié à l'ANRU, est une opération d'une extrême complexité. Ouvert pour 200 sites prioritaires, il est partout respecté à 100 %. La seule question qui se pose est de savoir s'il ne faudrait pas l'étendre à quelques sites complémentaires qui, sans appeler de rénovation lourde, montrent des signes de dégradation, par le biais du mécanisme dit de dérogation au titre de l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, donnant suite aux demandes conjointement exprimées par de nombreux maires, organismes HLM et préfets. La difficulté est que les demandes de dérogation au titre de l'article 6 se comptent par centaines, au point de représenter quasiment un deuxième programme, ce qui exigera en toute logique une augmentation à due concurrence de la contribution de chacun. L'État et les partenaires sociaux ont donné un accord de principe ; il est demandé aux collectivités de faire de même, comme pour le premier programme ;

– le plan de cohésion sociale distingue bien les PLUS et PLAI, dont le pays a effectivement le plus grand besoin, des PLS. Par ailleurs, la délégation de compétence en matière d'aides à la pierre est en train de se mettre concrètement en place, et les demandes présentées par des collectivités locales à cette fin couvrent 55 % de la population française. Cette démarche s'inscrit dans une logique de responsabilité locale, dans un cadre contractuel, l'État se cantonnant à un rôle de régulation ;

– s’agissant de la TVA à 5,5 %, l’annexe H de la 6^{ème} directive du Conseil n° 77/388 CEE du 17 mai 1977 précise bien que le logement social – et même, à croire une interprétation assez fine, le logement tout court – est de la compétence non de l’Union, mais des États membres. L’affaire est donc réglée, *a fortiori* pour le logement soumis à condition de ressources ;

– l’APL est un droit de tirage automatique ; autrement dit, la ligne sera abondée si les chiffres sont supérieurs aux prévisions. Celles-ci ont été calculées au vu des évaluations de retour à l’emploi fournies par l’UNEDIC ; d’où la diminution constatée ;

– le PLS ne vient aucunement en substitution des PLS et PLAI, dont les dotations augmentent de 15 %. Au demeurant, le problème se pose au niveau non des financements, mais bien des décisions locales ;

– s’agissant du FGAS-FSL, la question était de savoir si un mécanisme de contribution bloqué à 1,4 milliard d’euros et rapportant chaque année 200 millions d’euros de produits financiers était le système le plus pertinent en matière de logement social ou d’accession à la propriété. Il conviendra de mettre en place, en accord avec les partenaires bancaires, un dispositif plus efficace dans les mois à venir. On ne peut imaginer développer les PTZ et les divers mécanismes d’accession sociale sans un mécanisme garantissant la distribution la plus large ;

– les crédits de mise en sécurité des hébergements d’urgence n’apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2006 du fait qu’ils ont déjà été mandatés tout récemment, à hauteur de 50 millions d’euros, pour partie à l’ANAH et pour partie à des organismes tels que la SONACOTRA. De même que n’apparaissent pas 250 millions d’euros liés au raccourcissement des délais exagérément longs des créances des organismes HLM, qui relèvent de l’exercice 2005 et non 2006.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a rappelé, à propos des crédits et de la politique de la ville, que le FIV 2005 a été délégué à plus de 93 %. Le FIV, les opérations VVV et les équipes de réussite éducative représentent 180 millions d’euros et la DSU, dont chaque commune peut user comme elle l’entend, 240 millions d’euros.

M. Pierre Cohen a estimé que les récents événements conduisaient à s’interroger sur le décalage entre les lignes budgétaires mises en place dans le cadre de la politique de la ville et les solutions affichées par le Gouvernement pour régler les problèmes des quartiers. Certains dispositifs qui, sans avoir été totalement efficaces, n’en avaient pas moins permis à des acteurs de terrain de commencer à traiter les problèmes sont peu à peu remis en cause : ainsi en est-il des contrats de ville, toujours financés, mais pratiquement relégués au second plan dans les politiques locales définies par les préfets, ou encore des hésitations à propos des emplois associatifs qui permettaient jusque-là à des associations d’assurer pratiquement des missions de service public en matière de soutien

scolaire, de relations intergénérationnelles ou d'accompagnement social. Enfin, si des dispositifs tels que les ZFU ont donné quelques résultats, le bilan montrera qu'ils ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées.

D'un côté, a conclu l'orateur, on brandit le bâton de la répression dont beaucoup, même parmi des représentants de l'UMP, estiment qu'il ne résoudra pas les problèmes. De l'autre côté, des dispositifs qui avaient pourtant montré leur efficacité sont peu à peu délaissés. Tout cela est très dommageable et se paie au final fort cher.

Mme Odile Saugues a rappelé que le FGAS avait permis pratiquement un million d'accessions à la propriété pour un prix moyen précisément de 100 000 euros, mettant fin au « mal-logement » de bon nombre de personnes tout en les préservant du surendettement, et regretté de le voir ainsi aspiré dans le budget général. Le président du Crédit mutuel lui-même s'est élevé contre ce qu'il considérait comme une grave erreur qui empêcherait les trois réseaux de proposer des prix plus sociaux aux demandeurs.

Par ailleurs, tous les élus qui ont des secteurs sauvegardés connaissent les difficultés de la rénovation. La loi Malraux depuis 1962, de même que les OPAH ont largement aidé à la revivification des 82 secteurs sauvegardés de France. Maire-adjointe d'une ville qui comporte un important secteur sauvegardé, l'oratrice a dit mal comprendre ce recul, qui procède à ses yeux d'une mentalité mesquine.

Jugeant en revanche excellente la réduction à 5,5 % de la TVA sur les opérations d'accession sociale dans les quartiers, elle a souhaité que ce taux réduit puisse s'appliquer aux coopératives d'HLM qui constituent également des outils efficaces de mixité sociale.

Revenant enfin sur la question des biens de RFF transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État, elle a souhaité recevoir l'assurance que ces terrains serviront réellement à construire du logement social à un coût abordable. Si tel n'est pas le cas, la question reste posée de savoir quelle sera leur destination.

M. Daniel Boisserie s'est dit dubitatif sur l'idée de réaliser une maison à 100 000 euros tout compris, se demandant s'il ne faudra pas revoir le montant à la hausse, ou bien d'exclure certaines prestations. Si les ZRU ouvrent droit, a-t-il observé, à une subvention de 10 000 euros, à la TVA à 5,5 % et aux PTZ, d'autres zones, sans être dites de rénovation urbaines, ont un coût du foncier modéré ; or on n'y parle que de location-accession. Pourquoi ne pas aller directement à l'accession ? Vient enfin une troisième catégorie, pour laquelle on dissocie le foncier et le bâti selon un mécanisme bien compliqué. Comment faire pour que le rêve de l'accession à la propriété devienne une réalité ?

M. Serge Poignant s'est déclaré tout à fait d'accord sur la priorité à réserver aux ZRU et sur l'abondement des crédits de la DSU. Pour autant, la

cohésion sociale suppose de ne pas se limiter au logement locatif public et de prendre en compte l'ensemble du logement. À cet égard, la loi SRU ne tient pas compte des efforts déployés, notamment au niveau des intercommunalités, dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH), ni de l'extrême diversité historique et sociologique des collectivités. Nombre de primo-accédants sont dans l'impossibilité d'acquérir un terrain du fait de l'envolée du foncier dans toutes les grandes villes et alentour. Une véritable réflexion en profondeur s'impose sur l'accession sociale au sens large du terme, et particulièrement sur le sort de toute une classe intermédiaire, en particulier les jeunes couples qui n'ont rien à faire dans les HLM et rêvent d'accéder à la propriété, mais n'en ont pas les moyens.

En réponse aux différents orateurs, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a apporté les éléments suivants :

– l'inquiétude exprimée par M. Pierre Cohen peut être comprise et partagée. L'état de l'habitat dans certains quartiers peut effectivement paraître scandaleux alors que les moyens apportés par tous les partenaires, dont l'État – par les canaux de la DSU, des équipes de réussite éducative, etc. –, ont considérablement augmenté. Les contrats de ville peuvent effectivement poser un problème de visibilité. Le Parlement s'était déjà demandé si les variations de DSU devaient être fléchées pour amener les collectivités locales à l'affecter à la politique dite de la ville. La question de l'affectation réelle de la DSU – et de sa perception – mérite d'être posée ;

– si le dispositif du FGAS est amené à changer, sa fonction sera assurée et même amplifiée. Trois ou quatre semaines suffiront pour se mettre d'accord sur le dispositif, qui ne pose véritablement aucune difficulté. Les réseaux sont parfaitement fondés à réclamer un dispositif garanti ou co-garanti ;

– s'agissant des secteurs sauvegardés, la question est de savoir comment conjuguer le dispositif « Malraux » et les autres dispositifs – OPAH et interventions lourdes de l'ANAH –, dont le total pourra atteindre 5 000 euros par logement, ce qui rendra l'opération d'autant plus intéressante. S'il apparaît que ce montage n'est pas le plus pertinent, il conviendra de trouver une autre formule, voire de réexaminer la question au niveau interministériel. Les secteurs sauvegardés constituent un enjeu crucial sur le plan de la mixité ; se pose également le problème des centres villes dégradés ;

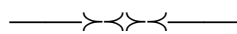
– la réalisation d'hébergements d'urgence, en résidence hôtelière ou autre, est une nécessité. L'État se doit de le faire, mais d'une manière intelligente – sous forme de toutes petites unités pourvues de l'accompagnement social adapté – et en concertation avec les collectivités locales. Reste que ces questions soulèvent suffisamment d'appréhensions et d'inquiétudes pour entraîner les plus grands retards si personne ne se décide à prendre ses responsabilités. C'est tout le sens de l'autorisation donnée, dans ces cas très précis, par la loi ;

– la maison « à 100 000 euros » n'est évidemment pas une maison au rabais, bien au contraire. Lorsque l'on décompose les coûts, on s'aperçoit que la construction elle-même représente un peu moins de 60 % du total, le reste étant constitué par la levée des incertitudes juridiques et administratives, les coûts commerciaux, les intérêts de la charge foncière, le coût du foncier lui-même et la TVA. Il s'agit de ramener ce reste, soit 40 % actuellement, à un niveau aussi proche de zéro que possible. Le fait que les sites de rénovation urbaine soient déjà maîtrisés et viabilisés réduit d'autant les frais liés aux incertitudes juridiques et administratives. Les coûts commerciaux sont totalement nuls, puisque l'affaire relève soit de l'office HLM, soit de la mairie. Le foncier est pris en charge *via* le prêt à cinquante ans de la CDC. Par le jeu de la dissociation du foncier et de la construction, l'acheteur paiera pendant quinze ans 600 ou 650 euros par mois pour la maison puis, durant les dix ans qui suivent, 190 euros par mois pour acheter le foncier. Quant à la question de l'accession sociale, elle a déjà donné lieu à une fière bataille pour arracher la TVA à 5,5 % sur près de 700 sites en France... Les ministres du « pôle social » auraient évidemment préféré plus, mais on ne saurait pour autant oublier que ramener la TVA de 19,6 à 5,5 % n'est pas une mince affaire.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a ajouté que le contrat de ville reste l'outil de l'accompagnement social, même s'il est encore un peu tôt pour en mesurer précisément les effets. Le deuxième rapport de l'observatoire national des ZUS met en avant des éléments déjà soulignés : éducation, emploi, logement, santé. Parce que l'aggravation de la violence dans les quartiers a pour principales victimes les habitants eux-mêmes, le Premier ministre a demandé un plan qui nécessitera la mobilisation de tous les partenaires, à l'instar de celle qui a lieu autour des équipes de réussite éducative : 180 projets ont été soutenus cette année, ce qui traduit bien la montée en puissance du dispositif.

Le Président Patrick Ollier a remercié le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité d'avoir répondu avec précision à toutes les questions posées par les membres de la commission.

La Commission a ensuite examiné les crédits de la mission « ville et logement ». Elle a approuvé les conclusions du rapporteur Jean-Pierre Abelin sur les crédits des programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement », et *a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.*



N° 2570 – Avis présenté par M. Jean-Pierre ABELIN au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi DE FINANCES POUR 2006 (N° 2540) - tome XVI -

ville et logement - aide à l'accès au logement ; développement et
amélioration de l'offre de logement