



N° 3365

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2007** (n° 3341),

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
I.— 2006 : UNE ANNÉE PHARE POUR LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT	9
A.— DES RÉSULTATS TRÈS FAVORABLES DÈS 2005	9
1. L'envolée de la construction neuve : un record inégalé depuis 25 ans	9
2. L'entretien et l'amélioration des logements : une activité dont la hausse se poursuit	10
3. La construction de bâtiments non résidentiels	10
B.— L'ANNÉE 2006 : UNE PROGRESSION QUI S'AMPLIFIE	11
1. Le logement neuf : troisième année consécutive de forte croissance	12
2. Entretien et amélioration du logement : de bonnes perspectives	13
3. La construction des bâtiments non résidentiels : une franche reprise de la construction privée.....	14
II.— LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 2007 : UNE PRIORITÉ DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	15
A.— LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LA REVALORISATION D'1,8 % DU BARÈME DES AIDES AU LOGEMENT	15
1. Les deux actions du programme	16
a) L'action « aides personnelles au logement »	16
b) L'action « accompagnement des publics en difficulté »	18
2. La nécessité de renforcer les moyens de cette action afin de remettre en cause le seuil des 24 euros conditionnant le versement de l'aide personnalisée au logement.....	18
B.— LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »	19
1. L'action « construction locative et amélioration du parc »	19
2. L'action « soutien à l'accession à la propriété »	22
3. L'action « lutte contre l'habitat indigne »	23
4. L'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »	24
5. L'action « soutien »	24

C.— LES DÉPENSES FISCALES : UN EFFORT CONSÉQUENT EN FAVEUR DU LOGEMENT.....	24
1. L'application d'un taux réduit de TVA.....	25
<i>a) Pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement, et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans</i>	25
<i>b) Sur la construction, l'amélioration et la vente de logements sociaux.....</i>	25
<i>c) Sur les terrains à bâtir dans le cadre de la construction de logements sociaux</i>	25
2. Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif.....	26
<i>Le dispositif « Besson »</i>	26
<i>Le « Robien »</i>	26
<i>Le recentrage du dispositif « Robien » et la création du « Borloo populaire » dans le cadre de la loi « ENL » : une réforme rendue nécessaire par certaines dérives.....</i>	27
3. Les dépenses fiscales en faveur de l'épargne-logement : des dépenses en forte baisse en raison de la réforme engagée en 2006	28
4. Les déductions des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	29
5. Les crédits d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale	29
<i>En faveur des économies d'énergie et du développement durable :</i>	29
<i>En faveur de l'aide aux personnes</i>	29
6. L'exonération d'impôt sur les sociétés au profit des organismes HLM et les OPAC.....	29
7. La compensation par l'Etat des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties consenties dans le cadre de la construction de logements sociaux.....	29
III.— L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ : UNE POLITIQUE LÉGITIME ET EFFICACE	31
A.— DES INSTRUMENTS RÉFORMÉS POUR PLUS D'EFFICACITÉ	33
1. Le prêt à taux zéro réformé : un prêt élargi à l'ancien, dont les plafonds ont été relevés en zone tendue, et profitant aux ménages à revenus moyens et modestes	33
<i>La relance du PTZ en 2005 : un élargissement à l'ancien</i>	33
<i>Un prêt sous conditions de ressources</i>	34
<i>Un PTZ plus familial, et tenant compte de la diversité des marchés locaux de l'immobilier.....</i>	35
<i>Des modalités de financement plus favorables pour les ménages grâce à la réévaluation du montant des prêts.....</i>	36
<i>Un prêt financé par l'Etat sous la forme d'un crédit d'impôt au profit des établissements de crédits habilités.....</i>	36

<i>Le rôle de gestion et de contrôle des établissements de crédit a été attribué à la SGFAS.....</i>	37
<i>Bilan au 31 décembre 2005 : une réforme réussie.....</i>	37
<i>Des perspectives très encourageantes pour 2006 et 2007.....</i>	39
<i>L'impact budgétaire et fiscal de la réforme du financement du nouveau PTZ jusqu'en 2010 : une décroissance rapide des versements de subventions.....</i>	39
2. La relance de la location-accession par la création d'un prêt spécifique.....	40
<i>Le contrat de location-accession : un contrat en deux phases</i>	40
<i>Le prêt social de location-accession (PSLA) : un mode de financement adapté au contrat de location-accession</i>	41
<i>Un prêt conventionné accordé aux personnes morales.....</i>	41
<i>Des avantages fiscaux garantissant l'équilibre financier des opérations</i>	42
<i>Les modalités financières du prêt.....</i>	43
<i>Un encadrement strict du dispositif.....</i>	43
<i>Un contrat assorti de garanties.....</i>	44
<i>Une procédure d'agrément en deux temps</i>	45
<i>Un dispositif qui répond aux besoins de logement du segment de marché intermédiaire entre le locatif social et les opérations classiques d'accession sociale à la propriété</i>	45
3. Le portage foncier	46
4. Le prêt à l'accession sociale	47
5. La participation financière de l'ANRU.....	47
6. La promotion d'un habitat diversifié dans les quartiers en rénovation urbaine : un taux réduit de TVA pour les opérations d'accession réalisées en zone urbaine sensible.....	47
7. Les SACICAP : des missions recentrées sur l'accession sociale à la propriété.....	47
B.— LA MAISON À 100 000 EUROS : UN PROGRAMME GOUVERNEMENTAL AMBITIEUX CONJUGUANT LES DISPOSITIFS D'ACCESSION ET LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES	48
<i>Des normes de qualité exigeantes</i>	48
<i>Trois types de montages financiers sont proposés selon la localisation des projets de construction de maisons à 100 000 euros.....</i>	49
<i>L'objectif : réaliser 20 000 maisons à 100 000 euros par an.....</i>	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	69

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2006 aura été une année phare pour le secteur du logement, tant sur le plan législatif et réglementaire que sur le terrain.

En effet, alors que les chiffres des mises en chantier et des délivrances de permis de construire atteignent des niveaux historiques, l'année 2006 aura également été celle de l'adoption de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et d'importants dispositifs réglementaires, ainsi que du développement du programme des « maisons à 100 000 euros ».

Ainsi, **tous les maillons de la chaîne du logement** sont visés par la politique d'ensemble que mène le Gouvernement depuis 2003 : le logement social, l'hébergement d'urgence, la résorption de l'habitat indigne, la lutte contre la vacance, le logement conventionné, le logement intermédiaire, la rénovation urbaine et la relance de l'accession à la propriété.

D'un point de vue budgétaire, le Gouvernement s'est efforcé d'inscrire la politique du logement dans la durée, en cohérence avec les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances : ainsi, la relance de la construction de logements sociaux et la politique de rénovation urbaine sont-elles désormais inscrites dans le **cadre pluriannuel** du plan de cohésion sociale et du programme national de rénovation urbaine. Sur le terrain, les premiers effets de ces deux dispositifs commencent à se faire sentir, l'ensemble des acteurs – préfets et services déconcentrés, agences, élus locaux, bailleurs sociaux, aménageurs et société civile – s'étant mobilisés.

S'il dresse un bilan très positif de la politique active menée par le Gouvernement pour enrayer la crise du logement, votre rapporteur souhaiterait néanmoins soulever quelques interrogations concernant notamment l'avenir du **livret A**, le maintien par le Gouvernement du **seuil de 24 euros pour le versement des aides personnalisées au logement**, et l'**affectation des terrains cédés par l'Etat** à la construction de logements sociaux.

Il s'interroge également quant à l'impact de la hausse des taux d'intérêt sur le retournement du marché immobilier, notamment aux Etats-Unis et en Grande Bretagne, ainsi que sur la capacité du mouvement des HLM à répondre à un double objectif : la montée en puissance simultanée des opérations de rénovation urbaine, et de l'effort de production de logements sociaux, qui, en l'état actuel, est envisagé sans mesure supplémentaire.

Après avoir analysé la conjoncture du secteur de la construction en 2005 et 2006, ainsi que le contenu du budget du logement pour 2007, votre rapporteur pour avis s'attachera à étudier un secteur particulier de la politique du logement. En raison d'une actualité dense en la matière, et des orientations soutenues par la Commission des affaires économiques lors de l'examen du projet de loi portant engagement national pour le logement, votre rapporteur a choisi de présenter l'ensemble des dispositifs de soutien à l'accession sociale à la propriété.

L'article 49 de la loi organique du premier août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre 2006. A cette date, **89,4** % des réponses lui étaient parvenues.

I.— 2006 : UNE ANNÉE PHARE POUR LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT

L'année 2006 aura été une année phare pour le secteur de la construction et du logement en raison des résultats historiques enregistrés dans le secteur de la construction, fruit de la politique de relance menée par le Gouvernement.

A.— DES RÉSULTATS TRÈS FAVORABLES DÈS 2005

L'année 2005 a été une année très favorable pour l'activité du bâtiment en France et même historique pour la construction neuve de logements qui, grâce au dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif, à des conditions de prêt avantageuses et à la politique de relance du logement social, a tiré l'ensemble de l'activité à la hausse. L'activité d'entretien des bâtiments progresse et les efforts d'investissement de l'Etat et des collectivités locales ont également contribué à la bonne santé du secteur. Au total, l'activité du bâtiment a augmenté de 3,6 % en volume par rapport à 2004.

1. L'envolée de la construction neuve : un record inégalé depuis 25 ans

La construction de logement neuf est une activité en pleine expansion en 2005, profitant de l'accroissement du nombre des logements mis en chantier en 2004 et en 2005. 314 000 logements mis en chantier en 2003, 363 000 en 2004 et 410 000 en 2005, record inégalé depuis 25 ans.

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mise en chantier	312 530	324 840	308 396	307 711	310 586	314 364	362 887	410 188

Le contexte de forte demande, les bonnes conditions de prêt ainsi que la politique mise en œuvre en faveur de l'investissement locatif, du logement social et de l'accèsion à la propriété expliquent cette envolée.

Tous les segments du marché – qu'il s'agisse des logements individuels ou collectifs, des logements sociaux ou des logements privés – connaissent une poursuite de la croissance enregistrée en 2005. Ainsi, le plan de cohésion sociale a permis de relancer la construction de logements locatifs sociaux, en hausse de près de 10 % si l'on ne tient compte que des logements dont le maître d'ouvrage est public et social.

L'activité liée à la construction de logements neufs croît de 10,3 % en 2005 après une croissance de 9,6 % enregistrée en 2004.

L'ACTIVITÉ DANS LE LOGEMENT NEUF

		2003/2002*	2004/2003*	2004	2005/2004*
Logement neuf		1,3 %	9,6 %	30,4	10,3 %
Dont	Individuel	1,4 %	8,7 %	21,0	6,0 %
	Collectif	1,1 %	11,8 %	9,3	19,9 %

(*) : Evolution en volume, CA 2004 en valeur courante hors taxe

Source : SG/DAEI/BASP, mai 2006

De même, près de 512 000 permis de construire ont été accordés en 2005, soit un niveau qui n'avait également pas été atteint depuis 25 ans. Le nombre de permis de construire accordés en 2005 montrait déjà que la forte reprise en matière de production de logements s'inscrivait dans la durée. Cela se confirme en 2006 avec une nouvelle hausse des mises en chantier de logements, qui atteignent désormais un rythme annuel de 430 000.

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Permis de construire	382 356	297 150	330 469	321 777	327 899	378 968	460 794	511 723

2. L'entretien et l'amélioration des logements : une activité dont la hausse se poursuit

En 2005 cette activité connaît une hausse de 1 % en volume après avoir enregistré une hausse de 1,1 % l'année précédente. Les travaux non aidés, qui représentaient 25,2 milliards d'euros en 2004, ont progressé de 2,9 % en 2005 tandis que l'on enregistre un recul de 11,9 % pour les travaux aidés.

CA en milliards euros hors taxe, évolutions en volume	2004/03	2004	2005/04
Entretien-amélioration du logement	1,1 %	28,8	1,0 %
Dont travaux aidés	- 7,0 %	3,4	- 11,9 %
Dont travaux non aidés	2,3 %	25,4	2,9 %

Travaux aidés : travaux d'entretien-amélioration du logement bénéficiant de PALULOS, PLUS, PLAI, PLS, PAH, d'aides de l'ANAH ou bien de l'ANRU.

Source : SG/DAEI/BASP, mai 2006.

3. La construction de bâtiments non résidentiels

L'ensemble de l'activité enregistrée dans le secteur des bâtiments non résidentiels – activité qui inclut aussi bien la construction neuve que l'entretien des bâtiments existants – a augmenté de 0,8 % en volume en 2005.

L'activité de construction neuve de bâtiments non résidentiels est en légère hausse en 2005 (+ 0,4 % en volume par rapport à 2004) alors que l'activité

d'entretien progresse davantage, en hausse de 1,3 % à prix constant sur l'année 2005.

En 2005, les mises en chantier de bâtiments non résidentiels ont été stables (- 0,1 % par rapport à 2004). La production de bureaux et de commerces a augmenté respectivement de 6,5 % et de 5,6 % en volume en 2005, bénéficiant de la croissance de l'emploi tertiaire. La construction de commerces profite par ailleurs du développement très actif du logement neuf.

L'élément qui a marqué l'année 2005 est la très forte progression des permis déposés (+ 12 % en 2005). En termes d'autorisations, tous les secteurs sont très bien orientés, en particulier les bureaux, les commerces, les bâtiments industriels et de stockage, ainsi que les locaux destinés à la santé, à l'hygiène et à l'action sociale. Cette forte augmentation des surfaces autorisées laisse présager des investissements dynamiques en 2006 et témoigne des premiers signes d'une reprise robuste de la commande privée.

LA CONSTRUCTION DES BÂTIMENTS NON RÉSIDENTIELS EN 2005

Construction neuve Bâtiments non résidentiels	Niveaux 2004 (surfaces en millier de m² / Activité en milliards d'euros)	2005/2004 estimation (mai 2006)
Surfaces autorisées	41 902	12,0%
commande privée	35 424	12,5%
commande publique	6 478	9,4%
Surfaces commencées	36 609	-0,1%
commande privée	30 682	1,5%
commande publique	5 927	-8,1%
Activité en volume	24,3	0,4%
commande privée	17,3	0,0%
commande publique	7,0	1,2%
Entretien-rénovation Bâtiments non résidentiels	Activité 2004 (en milliards d'euros)	2005/2004 estimation (mai 2006)
Activité en volume	19,5	1,3%
Activité (neuf et entretien) Bâtiments non résidentiels	Activité 2004 (en milliards d'euros)	2005/2004 estimation (mai 2006)
Activité en volume	43,8	0,8%

Évolutions en volume

Source : SG / DAEI / SITADEL et BASP, mai 2006

B.— L'ANNÉE 2006 : UNE PROGRESSION QUI S'AMPLIFIE

La progression de l'activité des entreprises de bâtiment devrait s'amplifier en 2006 avec une croissance attendue comprise entre 4,7 % en hypothèse basse et 5,7 % en hypothèse haute.

L'activité liée à la construction neuve de logements est à nouveau le moteur de cette croissance mais les autres secteurs sont également porteurs. En particulier la construction neuve de bâtiments non résidentiels bénéficie d'une reprise de la commande des entreprises.

1. Le logement neuf : troisième année consécutive de forte croissance

Le nombre des logements autorisés et commencés a connu une forte hausse au 1^{er} semestre 2006. Plus de 550 000 autorisations et 430 000 logements commencés sont comptabilisés en glissement annuel, soit des hausses de 13,8 et de 12 % en rythme annuel. Ce sont des niveaux d'activité jamais enregistrés depuis 1980.

Compte tenu de ces excellents résultats, la croissance de l'activité sera toujours très soutenue, en hausse de 10 % en 2006. L'ensemble des segments du logement, individuel et collectif, privé et social, progresseront en 2006 que ce soit en termes de nombre de logements mis en chantier ou en termes d'activité.

Les premiers effets du plan de cohésion sociale commencent à se ressentir sur les mises en chantier de logements sociaux en 2006. La hausse du nombre de logements sociaux financés se traduit en premier lieu par une augmentation du nombre de logements sociaux neufs financés.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Logements sociaux financés	42 262	56 595	55 344	58 090	70 378	80 430
Logements sociaux neufs financés	32 924	44 243	41 688	44 008	59 582	66 597

La hausse du nombre de logements commencés dont le maître d'ouvrage est public ou social s'élèvera ainsi à 18 % entre 2005 et 2006.

Les politiques d'incitation à l'investissement locatif et à l'accession sociale à la propriété contribuent à ces niveaux de production très élevés (cf. infra la présentation des dispositifs d'amortissement locatif, et de la politique d'accession sociale à la propriété menée par le Gouvernement).

L'ACTIVITÉ LOGEMENT NEUF : PRÉVISIONS 2006

		2003/2002*	2004/2003*	2004	2005/2004*	2006/2005*	
						Hypo haute	Hypo basse
Logement neuf		1,3 %	9,6 %	30,4	10,3 %	10,2 %	8,8 %
Dont	<i>Individuel</i>	1,4 %	8,7 %	21,0	6,0 %	7,3 %	5,8 %
	<i>Collectif</i>	1,1 %	11,8 %	9,3	19,9 %	15,7 %	14,7 %

(*) : Évolution en volume, CA 2004 en valeur

Source : SG/DAEI/BASP, mai 2006

	2004	2005	Évolutions 2004/2005	Prévisions 2006	Évolutions 2005/2006
Total des mises en chantier	363 003	410 488	13 %	429 386	5 %
Logements individuels	215 942	228 816	6 %	237 449	4 %
Logements collectifs	147 061	181 672	24 %	191 937	6 %
Logements sous maîtrises d'ouvrage de particuliers	189 394	197 306	4 %	204 251	4 %
Logements sous maîtrise d'ouvrage sociale ou publique	38 860	43 094	11 %	50 787	18 %
Autres (incluant logements sociaux sous maîtrise d'ouvrage privée)	134 749	170 088	26 %	174 348	3 %

Aux logements sous maîtrise d'ouvrage sociale et publique mis en chantier, il convient d'ajouter :

- les logements acquis par l'Association foncière logement et loués à des locataires sous conditions de plafonds de loyers et de ressources de type « PLS », ce qui représente 4 200 logements en 2005 ;

- et les logements sous maîtrise d'ouvrage privée acquis par des bailleurs sociaux, soit environ 1 500 logements par an.

D'autres logements sous maîtrise d'ouvrage privée sont également acquis par des investisseurs à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLS) et mis en location à des conditions sociales : on estime que cela représente 2 000 à 3 000 logements.

Au total, on peut donc estimer qu'au moins 7 000 à 8 000 logements comptabilisés parmi dans les mises en chantier sous maîtrise d'ouvrage privée ont contribué en 2005 à l'augmentation de l'offre sociale. Cela se vérifiera également en 2006 et les années suivantes.

La construction de logements neufs devrait ainsi dépassé le record établi en 2005, pour atteindre un volume de 430 000 mises en chantier.

2. Entretien et amélioration du logement : de bonnes perspectives

L'activité liée à l'entretien-amélioration du logement resterait bien orientée en 2006 avec une croissance comparable à celle enregistrée en 2005. Le maintien de la TVA à 5,5 % (cf. infra la présentation des dépenses fiscales profitant au secteur du logement et de la construction), la croissance des revenus et le bas niveau des taux d'intérêt devraient contribuer à soutenir la demande de telle sorte que l'activité augmenterait entre 1 et 1,5 % en 2006.

Evolution de l'activité en %	2004/03	2005/04	2006/05 hypo haute	2006/05 hypo basse
Entretien-amélioration du logement	1,1 %	1,0 %	1,5 %	1,0 %
Dont travaux aidés	- 7,0 %	- 11,9 %	3,1 %	3,1 %
Dont travaux non aidés	2,3 %	2,9 %	1,3 %	0,8 %

Source : SG/DAEI/BASP, mai 2006.

3. La construction des bâtiments non résidentiels : une franche reprise de la construction privée

L'ensemble de l'activité de construction de bâtiments non résidentiels devrait progresser en 2006 dans une fourchette comprise entre 4,2 % et 5,2 % par rapport aux résultats enregistrés en 2005.

La croissance de la construction neuve a été révisée nettement à la hausse par rapport aux prévisions de novembre 2005, compte tenu des résultats très favorables de la construction neuve au 4^e trimestre 2005 et surtout au premier semestre 2006 (+13 % pour les autorisations et + 8,6 % pour les mises en chantier sur 12 mois glissants à la fin juin 2006). Au total sur l'année, la progression de l'activité de construction neuve devrait être comprise entre + 6,4 % et 7,6 % par rapport à 2005. L'activité d'entretien devrait quant à elle augmenter entre 1,4 % et 2,1 % en 2006.

Ainsi, après plusieurs années de croissance atone, la diminution du taux de chômage et la progression de l'emploi tertiaire devraient s'accélérer en 2006, tout comme les investissements de capacité réalisés par les entreprises. Les secteurs les mieux orientés devraient être ceux liés à la commande privée (les bureaux, les commerces, les bâtiments industriels et de stockage). Concernant la commande publique, la progression de la construction des locaux destinés à la santé, à la culture et aux loisirs devrait compenser la diminution de la production des bâtiments liés à l'enseignement.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE EN VOLUME DE L'ACTIVITÉ LIÉE AU BÂTIMENT NON RÉSIDENTIEL EN 2006

Bâtiments non résidentiels	2006/2005 Hypo Haute (mai 2006)	2006/2005 Hypo Basse (mai 2006)
Construction neuve	7,6 %	6,4 %
commande privée	8,9 %	7,7 %
commande publique	4,4%	3,3 %
Entretien-rénovation	2,1 %	1,4%
Activité (neuf et entretien)	5,2 %	4,2 %

Évolutions en volume

Source : SG / DAEI / SITADEL et BASP, mai 2006

II.— LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 2007 : UNE PRIORITÉ DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

En 2007, le budget du logement devrait s'élever à 6,15 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse de 2,53 % par rapport à 2006 et à 5,98 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 5,49 % par rapport à 2006. Il se décompose en deux programmes :

– le programme « aide à l'accès au logement » qui représente 4,92 milliards d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement, en baisse de 3,83 % par rapport à 2006 ;

– le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » qui représente 1,23 milliard d'euros d'autorisations de programme, en hausse de 3,1 % par rapport à 2006, et 1,06 milliard d'euros de crédits de paiement, en baisse de 12,49 % par rapport à 2006.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (en %)	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (en %)
Aide à l'accès au logement	5.114	4.918	-3,83 %	5.114	4.918	-3,83 %
Aides personnelles	5.107	4.911	-3,84 %	5.107	4.911	-3,84 %
Accompagnement des publics en difficultés	7,68	7,99	4,04 %	7,68	7,99	4,04 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.194	1.231	3,10 %	1.209	1.058	-12,49 %
Construction locative et amélioration du parc	996,7	1.032	3,54 %	944,7	855,36	-9,46 %
Soutien à l'accession à la propriété	14,74	7,7	-47,76 %	84,74	14,7	-82,65 %
Lutte contre l'habitat indigne	20	26	30 %	18	23	27,78 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	6,6	7,4	12,12 %	5,9	7,4	25,42 %
Soutien	156,90	157,67	0,49 %	156,49	157,67	0,75 %
Total	6.310	6.150	-2,53 %	6.325	5.977	-5,49 %

A.— LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LA REVALORISATION D'1,8 % DU BARÈME DES AIDES AU LOGEMENT

Le programme « aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui, pour de multiples raisons (financières, sociales...), rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Ce programme devrait être doté en 2007 de 4,918 milliards d'euros (soit une baisse de 3,83 % par rapport à 2006).

		LFI 2006	PLF 2007
Programme aide à l'accès au logement			
Action "aides personnelles au logement"			
61 transferts aux ménages	AE	5 107 000 000	4 911 000 000
	CP	5 107 000 000	4 911 000 000
TOTAL Action "aides personnelles au logement"	AE	5 107 000 000	4 911 000 000
	CP	5 107 000 000	4 911 000 000
Action "accompagnement des publics en difficulté"			
ADIL			
64 transferts aux autres collectivités	AE	5 910 000	6 250 000
	CP	5 910 000	6 250 000
Autres associations			
64 transferts aux autres collectivités	AE	1 740 000	1 740 000
	CP	1 740 000	1 740 000
TOTAL Action "accompagnement des publics en difficulté"	AE	7 650 000	7 990 000
	CP	7 650 000	7 990 000
TOTAL Programme aide à l'accès au logement	AE	5 114 650 000	4 918 990 000
	CP	5 114 650 000	4 918 990 000

1. Les deux actions du programme

a) L'action « aides personnelles au logement »

Cette action couvre la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement et est dotée de 4,911 milliards d'euros, soit une baisse de 3,84 %.

Ce montant correspond à la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement par une dotation au fonds national d'aide au logement (FNAL).

Le barème des aides personnelles au logement sera revalorisé de 1,8 % sur les loyers et sur les charges, à compter du 1^{er} janvier 2007. L'ensemble des actualisations des APL représentera une augmentation des prestations de 259 millions d'euros en 2007, dont 127 millions d'euros seront pris en charge sur le budget de l'Etat.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, cette baisse de 3,84 % s'expliquerait par **l'amélioration de la situation économique des ménages**, et en particulier la baisse du chômage, l'augmentation des cotisations en provenance des employeurs, et la **moindre augmentation des loyers**.

En effet, le nouvel indice de révision des loyers est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, et exerce un effet de modération des loyers. Ce nouvel indice évolue depuis le début de l'année 2006 à un rythme plus faible que l'indice du coût de la construction.

Le nouvel indice de référence des loyers

L'indice du coût de la construction (ICC), qui servait auparavant de référence à la révision des loyers dans le parc privé, a connu des hausses importantes découlant de l'augmentation des prix internationaux du pétrole et des matières premières, en particulier, de l'acier : c'est pourquoi le Gouvernement a mis en place un nouvel indice, l'indice de référence des loyers, calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs, et de l'ICC. La pondération des indices retenus dans le nouvel indice est de 60 % pour l'indice des prix à la consommation, 20 % pour l'indice des prix d'entretien et d'amélioration, et 20 % pour l'ICC.

En outre, les ressources du FNAL augmenteront grâce à un alignement de la cotisation des employeurs publics sur celle des employeurs privés : cet alignement réduit les sommes à verser au FNAL à partir du programme « aide à l'accès au logement » d'un montant de 236 millions d'euros en 2007. En outre, la contribution exceptionnelle des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) à la politique du logement se traduira par un apport de 150 millions d'euros au FNAL en 2007.

Les subventions aux associations augmentent de 4,4 %, notamment en vue d'aider à la création de trois nouvelles agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL).

FINANCEMENT DU FNAL

(en millions d'euros)

Ressources du FNAL		Charges du FNAL	
Contribution des régimes sociaux	3,614	Prestations APL	6,317
– dont CNAF	3,506	Prestations ALS	4,302
– dont ALS	108	Frais de gestion	212
Cotisation des employeurs	2,016	–	
Contribution de l'Etat	4,911	–	
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140		
Recette exceptionnelle	150	–	
Total	10,831		10,831

Il convient de souligner que le FNAL est équilibré pour la première fois à l'aide de la contribution exceptionnelle des SACI et d'une affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs ⁽¹⁾.

b) L'action « accompagnement des publics en difficulté »

Le programme « aide à l'accès au logement » comprend 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 devraient représenter en 2007 un total de 7,99 millions d'euros (en hausse de 4,04 %), dont 6,25 millions d'euros aux ADIL et à l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) - dont une dotation permettant la création de trois ADIL.

2. La nécessité de renforcer les moyens de cette action afin de remettre en cause le seuil des 24 euros conditionnant le versement de l'aide personnalisée au logement

Votre rapporteur a alerté à plusieurs reprises le Gouvernement sur la nécessité de supprimer le seuil de 24 euros en deçà duquel les aides au logement ne sont pas versées aux ménages. Ce seuil, qui s'élevait initialement à 15 euros et n'avait pas été réévalué depuis 1988, a été actualisé au printemps 2004, à hauteur de 24 euros.

Selon le Gouvernement, il s'agissait de « *ratrapper avec beaucoup de retard l'inflation enregistrée sur cette période* ». Dans une réponse à une question écrite de M. William Dumas, député du Gard, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a indiqué que « *98 % des 6 millions de bénéficiaires des aides personnelles au logement ne sont pas concernés par cette mesure* ».

Votre rapporteur reconnaît que le Gouvernement a fait des efforts importants en faveur des bénéficiaires des aides personnelles au logement :

– ces aides ont été revalorisées de 1,8 % à compter du 1^{er} septembre 2006 et de 1,8%, pour les loyers et pour les charges, à compter du 1^{er} janvier 2007 (cf. supra) ;

– en outre, l'action du Gouvernement en faveur des aides personnelles au logement est complétée par une politique de modération des loyers, avec la mise en place du nouvel indice de référence des loyers (cf. supra).

⁽¹⁾ Selon les informations fournies à votre rapporteur, le mouvement de diversification des ressources du FNAL s'est traduit en 2006 par l'affectation d'une fraction de 1,48 % de la taxe sur les tabacs au financement de l'allocation de logement sociale.

Cela étant, votre rapporteur souhaiterait attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de supprimer le seuil de 24 euros. Dans le cadre de l'examen du projet de loi portant engagement national pour le logement, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a adopté à l'unanimité trois amendements identiques déposés par le rapporteur du projet de loi, M. Gérard Hamel, par votre rapporteur pour avis, et par M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Néanmoins, ces amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur propose à la Commission d'adopter un amendement présenté par votre rapporteur (**amendement n° II-165**) modifiant la répartition des crédits entre les programmes de la mission « ville et logement », afin de dégager les crédits de l'Etat nécessaires à une réforme du régime des APL, et supprimant ce seuil, réforme que le Parlement appelle de ses vœux. On estime cette dépense à environ 34 millions d'euros pour l'Etat.

B.— LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

En 2007, le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » devrait être doté de 1,231 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, en hausse de 3,1 % et de 1,058 milliard d'euros de crédits de paiement, ce qui représente une baisse de 12,49 %, répartis en cinq actions.

1. L'action « construction locative et amélioration du parc »

Cette action 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'ANRU (et qui relève du programme « rénovation urbaine »).

L'avenir du livret A menacé ?

La question du livret A s'inscrit dans le double contexte :

- du financement et de la sécurisation du logement social,
- et du traitement de l'épargne populaire.

Il est un facteur important de cohésion sociale, puisqu'il protège l'épargne populaire et contribue à la lutte contre l'exclusion bancaire.

a) Le livret A, fondement du financement des prêts au logement social

Le système français de financement du logement social repose sur des prêts de longue durée assis sur le livret A, qui apporte une ressource abondante et stable à long terme. Cette ressource est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations.

Chaque opération de réalisation de logements sociaux est financée pour l'essentiel par un prêt à long terme – 40 ans pour la construction, 50 ans pour le foncier –, à taux d'intérêt réglementés, ce qui permet de réduire la part des aides publiques directes et fiscales.

Accordé de manière non discriminatoire à toute opération qui reçoit l'agrément des pouvoirs publics le prêt repose sur la capacité de la Caisse des dépôts et consignations à transformer une épargne liquide en prêts à long terme. L'encours des prêts avoisine 85 milliards d'euros pour une collecte de 110 milliards d'euros. Le remboursement du prêt est garanti par la solidité financière des organismes de logement social, par une caisse de garantie alimentée par une cotisation obligatoire, la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), ainsi que par une garantie des collectivités territoriales. L'Etat garantit les dépôts, ce qui permet aux épargnants de pouvoir retirer leurs fonds à tout moment et de maintenir la collecte à un niveau suffisant.

b) Un outil d'épargne populaire

Le livret A constitue également un outil d'épargne populaire, équivalant à un compte bancaire pour les ménages les plus modestes.

En effet, sur 46 millions de livrets A ouverts, représentant 110 milliards d'euros de dépôts, plus de la moitié représentent des montants très faibles, de moins de 150 euros. 74 % des livrets ouverts représentent 5 % de l'encours de la collecte et 45 % des opérations, tandis que 6 % d'entre eux représentent 45 % de la collecte et 4 % des opérations. Le livret A sert souvent de compte bancaire aux personnes les plus modestes, en particulier aux personnes âgées.

Le livret A représente une forte activité de guichet, coûteuse pour le réseau distributeur. Ce système suppose que le distributeur qui gère les petits livrets gère aussi de « gros » livrets, afin d'opérer une péréquation de ses coûts, qu'il ait un très grand nombre de guichets, y compris en zone rurale et dans les quartiers en difficulté, qu'il accepte de traiter les clients les plus modestes, et qu'il bénéficie d'une commission tenant compte de cette répartition.

c) Des droits spéciaux de distribution mis en question par la Commission européenne

La distribution du livret A repose sur des droits spéciaux accordés à trois réseaux, mis en question par la Commission européenne, sur le fondement des règles de concurrence établies par les traités communautaires.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, en cas de banalisation de la distribution du livret A, le risque serait de voir certains réseaux distributeurs chercher, dans le cadre de leur politique commerciale, à capter les « gros clients », en abandonnant la clientèle la plus sociale aux réseaux traditionnels de collecte. Dans ce cas, la commission servie à ces réseaux ne serait plus en mesure de couvrir leurs coûts. Les agences les moins rentables devraient être fermées et le service public d'épargne populaire ne serait plus assuré.

De plus, selon l'Union sociale pour l'habitat, *« le livret A est concerné par les traités, mais pas seulement au titre de la concurrence. La cohésion sociale justifie un système spécifique de financement du logement social, la protection de l'épargne populaire, et la lutte contre l'exclusion, notamment l'exclusion bancaire. »* L'USH estime en outre que les règles de concurrence ne sont nullement menacées par des droits spéciaux de distribution qui concernent moins de 4 % de l'épargne financière des ménages. Elle souligne également l'avantage d'un système de financement du logement social qu'elle qualifie de *« fort peu coûteux pour les finances publiques »*.

Le poids du livret A, s'il est décisif pour le logement social, est faible pour le secteur bancaire, puisqu'il représente moins de 4 % du patrimoine financier des ménages.

Selon l'USH, *« une déstabilisation du système aurait un impact négatif sur les finances publiques nationales et locales et sur l'offre de logement social : des prêts peuvent être négociés sur*

le marché par les organismes de logement social, mais rarement sur des périodes aussi longues, et ils impliquent une sélection et une tarification du risque, éliminant ou pénalisant certains organismes ».

En outre, compte tenu du nombre important de livrets actuellement distribués, la marge de développement permise par une banalisation de la distribution est probablement très faible : l'exemple du livret d'épargne populaire, dont la distribution est banalisée, illustre que la banalisation n'est nullement synonyme de collecte abondante.

Enfin, les taux de commissionnement des trois réseaux concernés ont été réduits à deux reprises en douze mois.

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

S'agissant du développement et de l'amélioration du parc locatif social, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 479,5 millions d'euros. Dans le cadre du plan de cohésion sociale, 100 000 logements locatifs sociaux devraient être financés en 2007.

La vente de terrains de l'Etat au profit de la construction de logements sociaux : un bilan contrasté

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le programme de mobilisation des terrains de l'Etat en faveur du logement porte sur environ 700 sites identifiés, propriétés de l'Etat et de ses établissements publics – terrains dont la cession doit déboucher sur la réalisation de 30 000 logements.

Le Gouvernement a en outre précisé qu'en juillet 2006, le programme s'établissait à plus de 25 000 logements - dont 35 % de logements locatifs sociaux ⁽¹⁾ - répartis sur 280 sites, représentant près de 4 millions de mètres carrés.

(1) Source : Délégation à l'action foncière.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2007

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	56.500	152,5
PLAI	6.500	78,0
PLS	37.000	–
<i>dont PLS foncière</i>	<i>10.000</i>	–
Surcharge foncière	–	177,6
Sous total : offre nouvelle	100.000	408,1
Réhabilitation et amélioration de la qualité du service	40.000	60,0
Démolition	1.000	34,
Hébergement	–	5,0
Actions d'accompagnement	–	3,0
Total	–	479,5

Le programme de l'ANAH, d'un montant total de 527,3 millions d'euros, sera financé par la taxe sur les logements vacants, dont les recettes sont estimées à 20 millions d'euros en 2007, et par une dotation de l'Etat de 507,3 millions d'euros.

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2007

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
Production de logements à loyers maîtrisés	37.500	232,5
Remise sur le marché de logements vacants	18.000	45
Lutte contre l'habitat indigne et traitement des copropriétés en difficultés	35.600	105,7
Amélioration des logements appartenant à des propriétaires modestes	36.000	79,2
Adaptation des logements au handicap	14.500	49,3
Aide au développement durable	–	4,5
Autres interventions	–	11,1
Total		527,3

2. L'action « soutien à l'accession à la propriété »

Cette action regroupe les crédits destinés au financement :

– des prêts à taux zéro (PTZ) émis avant le 1^{er} février 2005 et financés au moyen de ressources budgétaires ;

– ainsi que des moyens accordés à la société de gestion du fonds de garantie de l’accession sociale à la propriété (SGFGAS), chargée de gérer pour le compte de l’Etat les dispositifs d’aide à l’accession sociale à la propriété.

En 2007, cette action devrait être dotée de 7,7 millions d’euros d’autorisation d’engagement, en baisse de 47,76 %, et de 14,7 millions d’euros de crédits de paiement, en baisse de 82,65 %, en 2007.

Ces crédits financent les derniers PTZ « ancienne formule » encore en vigueur, les nouveaux prêts à taux zéro étant financés par un crédit d’impôt (cf. infra la présentation des dépenses fiscales en faveur du logement). C’est la raison pour laquelle on constate une baisse importante des crédits entre 2006 et 2007.

Rappelons en effet que depuis le 1^{er} février 2005, le PTZ, étendu à l’acquisition de logements anciens, est financé par le biais d’une dépense fiscale : l’absence d’intérêts perçus par les établissements de crédit est compensée par un crédit d’impôt sur les sociétés alors qu’elle l’était par des crédits budgétaires, pour les prêts émis avant cette date. Il en résulte une diminution des besoins budgétaires, représentant une diminution des autorisations d’engagement de 7 millions d’euros entre 2006 et 2007, et une diminution des crédits de paiement de 70 millions d’euros.

Parallèlement, le crédit d’impôt sur les sociétés afférent au nouveau PTZ augmente fortement entre 2006 et 2007 : de 515 à 770 millions d’euros.

Les autres moyens affectés à cette action, soit 4,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement, correspondent aux crédits relatifs à la gestion des dispositifs d’accession sociale à la propriété : il s’agit des dépenses de fonctionnement de la société de gestion du fonds de garantie à l’accession sociale à la propriété (SGFGAS), chargée par l’Etat d’assurer la gestion des PTZ, du dispositif de sécurisation des prêts à l’accession sociale (PAS) et du fonds de garantie à l’accession sociale à la propriété.

3. L’action « lutte contre l’habitat indigne »

Outre les aides de l’ANAH qui permettront le traitement de près de 35.600 logements indignes, l’Etat consacrera 26 millions d’euros d’autorisations d’engagement, soit une hausse de 30 %, et 23 millions d’euros de crédits de paiement, soit une hausse de 27,78 %, aux interventions d’urgence de lutte contre le saturnisme et l’insalubrité :

– une dotation de 15 millions d’euros d’autorisation d’engagement devrait financer les actions de l’Etat contre l’insalubrité et le « risque plomb » ;

– une dotation de 11 millions d’euros devrait financer les actions de résorption de l’habitat insalubre.

4. L'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »

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. Elle devrait être dotée de 7,4 millions d'euros en 2007.

Ainsi, cette action enregistre également une hausse importante, notamment en vue d'accompagner la montée en charge du programme de recherche sur l'énergie des bâtiments (PREBAT).

5. L'action « soutien »

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 budget de cette action devrait s'élever à 157,65 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+0,49 %) et à 157,67 millions d'euros de crédits de paiement (+ 0,75 %).

88 % des effectifs de la missions seront affectés à la mise en œuvre des programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement », dont 336 dans les services d'administration centrale (DGUHC et MILOS), et 2380 dans les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement (DDE et DRE). 12 % des effectifs de la mission participeront à la mise en œuvre des programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien ».

Comme en 2006, ces emplois feront l'objet en 2007 d'un transfert en gestion vers les programmes du ministère chargé de l'équipement :

– le programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique », s'agissant des emplois des services d'administration centrale ;

– le programme « soutien et pilotage des politiques d'équipement », en ce qui concerne les emplois des services déconcentrés.

C.— LES DÉPENSES FISCALES : UN EFFORT CONSÉQUENT EN FAVEUR DU LOGEMENT

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les dépenses fiscales en faveur de la politique du logement sont très importantes, et concernent notamment les dispositifs d'investissement locatif, l'application d'un taux réduit de TVA à certains secteurs (travaux d'amélioration des logements, logement social), et aux exonérations d'impôts consenties en faveur de l'épargne logement.

(en millions d'euros)

	Estimation pour 2005	Évaluation pour 2006	Évaluation pour 2007
Programme <i>Aide à l'accès au logement</i>	35	35	33
Programme <i>Développement et amélioration offre de logement</i>	9.693	10.793	10.575
Total	9.728	10.798	10.608
Évolution année n / n+1	9,5 %	11 %	- 1,8 %
% des dépenses en faveur de la politique du logement	-	63 %	64 %

Ces dépenses connaissent une baisse, en raison notamment de la réforme de la fiscalité de l'épargne-logement (cf. infra).

Les dépenses fiscales ⁽¹⁾ les plus conséquentes sont les suivantes :

1. L'application d'un taux réduit de TVA

a) Pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement, et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans

Le coût de cette dépense fiscale s'élevait à 5 milliards d'euros en 2005, et est évalué par le Gouvernement à 5 milliards d'euros également, en 2006 et en 2007.

b) Sur la construction, l'amélioration et la vente de logements sociaux

Font également l'objet d'une application du taux de TVA à 5,5 % les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession, les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif, la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, et les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété. Le coût de cette dépense fiscale s'élevait à 750 millions d'euros en 2005, et est estimé à 790 millions en 2006 et 840 millions d'euros en 2007.

c) Sur les terrains à bâtir dans le cadre de la construction de logements sociaux

Dans le cadre de la construction de logements locatifs sociaux, les organismes HLM et les personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif, bénéficient de l'application d'un taux réduit de TVA sur les terrains à bâtir qu'ils achètent : la dépense fiscale

(1) Sont présentées ici les dépenses fiscales prises en charges par l'Etat, à l'exclusion des exonérations prises en charges par les collectivités territoriales.

s'élevait à 50 millions d'euros en 2005, et est évaluée à 50 millions d'euros en 2006 et 50 millions d'euros en 2007.

2. Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif

Le dispositif « Besson »

L'article 96 de la loi de finances pour 1999 a institué un dispositif d'incitation fiscale à la location : le « dispositif Besson », permettant aux bailleurs sous certaines conditions, notamment de loyers et de ressources du locataire, de bénéficier d'avantages fiscaux.

Pour les logements neufs ou assimilés, le propriétaire du logement s'engageait à le donner en location nue à titre d'habitation principale, pendant neuf ans, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant. Les loyers et les ressources du locataire ne devaient pas excéder des plafonds fixés par décret.

Sous ces conditions, le propriétaire bailleur bénéficiait d'un régime d'amortissement, en déduisant de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement les cinq premières années et 2,5 % les quatre années suivantes. À l'issue des neuf ans, il avait la possibilité de continuer à amortir à raison de 2,5 % par an pendant six ans si les conditions demeurent respectées.

En outre, l'option pour l'amortissement du logement ouvrait la possibilité d'amortir les gros travaux mais ramène de 14 % à 6 % le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Le dispositif Besson a représenté une dépense fiscale de 150 millions d'euros en 2005, cette dépense étant évaluée à 140 millions d'euros en 2006 et 110 millions d'euros en 2007.

Le « Robien »

Afin d'augmenter l'offre de logements locatifs, l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, relative à l'urbanisme et à l'habitat, a réformé le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif.

Les plafonds de loyers ont été augmentés et les plafonds de ressources des locataires, supprimés, s'agissant des investissements neufs réalisés à compter du 1^{er} janvier 2003.

Avant d'être réformé par la loi « ENL », le dispositif « Robien » prévoyait également :

– l'extension du bénéfice de l'amortissement aux acquisitions de logements anciens, à compter du 3 avril 2003, qui ne satisfaisaient pas aux caractéristiques

des logements décents et faisant l'objet d'une réhabilitation permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf ;

– l'extension aux locations déléguées, pour faciliter les investissements dans les résidences pour les étudiants et les personnes âgées ;

– et l'adaptation de la réglementation en faveur des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

Le dispositif « Robien » a permis une véritable relance de la construction de logements privés. En effet, le nombre de logements locatifs privés construit est compris entre 60 000 et 70 000 en 2004 et compris entre 45 000 et 55 000 en 2005.

Le dispositif d'amortissement Robien représente une dépense fiscale (hors Robien en zone de revitalisation rurale) de 250 millions d'euros en 2005 – cette dépense étant évaluée par le Gouvernement à 350 millions d'euros en 2006, et 400 millions en 2007.

Le recentrage du dispositif « Robien » et la création du « Borloo populaire » dans le cadre de la loi « ENL » : une réforme rendue nécessaire par certaines dérives

En dépit de ses effets positifs pour la relance de la construction, le dispositif semble avoir connu quelques dérives. En effet, dans certaines régions, les constructions réalisées dans le cadre du « Robien » se sont avérées inadaptées aux besoins locaux. **Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain fiscal sans s'intéresser aux caractéristiques du logement.** Ainsi, certains logements ont été construits dans des zones où les besoins en logement étaient satisfaits et certains propriétaires éprouvent aujourd'hui des difficultés à louer leur logement.

En outre, il a paru indispensable de compléter le dispositif en vigueur par un mécanisme plus ciblé sur le logement intermédiaire, en assortissant le bénéfice de l'amortissement de contreparties en termes de conditions de ressources du locataire et de plafonnement du loyer.

C'est pourquoi la loi n° 2006-872 a prévu le recentrage du dispositif « Robien » :

– l'amortissement est désormais de 6 % du prix d'acquisition du logement pendant les sept premières années et de 4 % de ce prix les deux années suivantes ;

– la possibilité d'amortir le bien au-delà de neuf ans est donc supprimée et l'amortissement total est limité à 50 %.

La loi a également créé un dispositif « Borloo populaire » reprenant les caractéristiques de l'amortissement « Robien », mais avec des possibilités d'amortissement et de déduction différentes, et en assortissant le bénéfice du dispositif de conditions en termes de ressources du locataire.

Les **investissements** visés concernent :

- des logements acquis neufs ou en l'état futur d'achèvement à compter de la date de publication du projet de loi ;
- des logements que le contribuable fait construire et qui ont fait l'objet, à compter du 1^{er} janvier 2006, d'une déclaration d'ouverture de chantier ;
- des locaux affectés à un usage autre que l'habitation acquis à compter la date de publication de la loi et que le contribuable transforme en logement ;
- des logements vétustes acquis à compter du 1^{er} janvier 2006 et qui font l'objet, de la part de l'acquéreur, de travaux de réhabilitation permettant aux logements d'acquies des performances techniques voisines de celles des logements neufs.

Les **bénéficiaires** sont les personnes physiques qui réalisent des investissements locatifs directement ou par l'intermédiaire de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés autres que les sociétés civiles de placement immobilier à la condition que le porteur de parts s'engage à conserver la totalité des titres jusqu'à l'expiration de la durée de 9 ans prévue dans ce dispositif.

La déduction peut s'élever à 6 % les 7 premières années, et à 4 % les 2 années suivantes, soit un total de 50 %.

Tant que les conditions de loyers et de ressources du locataire restent remplies, le propriétaire peut, par périodes de 3 ans, et pendant une durée maximale de 6 ans bénéficier d'une déduction de 2,5 % en cas de poursuite, de renouvellement du bail ou de changement du titulaire du bail.

Ainsi le propriétaire peut-il procéder à l'amortissement de 65 % de son bien, ce qui n'est pas le cas du nouveau dispositif « Robien ».

Le propriétaire qui opte pour le dispositif « Borloo » bénéficie d'une déduction de 30 % de ses revenus fonciers.

Le Gouvernement estime que la mise en œuvre du dispositif « Borloo populaire » représentera une dépense fiscale de 10 millions d'euros en 2007.

3. Les dépenses fiscales en faveur de l'épargne-logement : des dépenses en forte baisse en raison de la réforme engagée en 2006

Les intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne-logement représentaient une dépense fiscale de 1,55 milliard d'euros en 2005, celle-ci étant évaluée à 1,5 milliard d'euros en 2006 et 900 millions d'euros en 2007.

Cette baisse de 600 millions d'euros s'explique par la réforme du régime fiscal de l'épargne-logement : en effet, l'article 7 de la loi n° 2005-1719 du

30 décembre 2005 de finances pour 2006 a prévu l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des nouveaux intérêts générés à partir du 1^{er} janvier 2006 sur les plans d'épargne-logement (PEL) détenus depuis plus de douze ans (ou arrivés à l'échéance de leur contrat, pour les PEL ouverts avant le 1^{er} avril 1992).

4. Les déductions des dépenses de grosses réparations et d'amélioration

Ces déductions d'impôt ont représenté un coût d'1 milliard d'euros en 2005, et le Gouvernement estime que ce coût devrait être identique en 2006 et en 2007.

5. Les crédits d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale

En faveur des économies d'énergie et du développement durable :

Ce crédit d'impôt voit son coût monter en puissance : s'élevant à 400 millions d'euros en 2005, il est évalué à 900 millions d'euros en 2006, et 1 milliard d'euros en 2007.

En faveur de l'aide aux personnes

Ce crédit d'impôt représente une dépense fiscale de 30 millions d'euros en 2006 et en 2007.

6. L'exonération d'impôt sur les sociétés au profit des organismes HLM et les OPAC

Cette exonération a représenté une dépense fiscale de 300 millions d'euros en 2005, et devrait représenter la même dépense en 2006 et en 2007.

7. La compensation par l'Etat des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties consenties dans le cadre de la construction de logements sociaux

D'une part, l'article 92 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a porté de 15 à 25 ans la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux construits pendant la durée du plan de cohésion sociale et a prévu la compensation de pertes de recettes résultant de cet allongement pour les collectivités territoriales.

D'autre part, l'article 23 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu une compensation intégrale des pertes de recettes résultant de l'exonération de taxe foncière, pour les logements PLUS et PLA-I construits dans le cadre du plan de cohésion sociale.

En 2007, le remboursement de l'exonération de taxe foncière aux collectivités est estimé à 125 millions d'euros pour l'Etat. Ce montant augmentera sensiblement au cours des prochaines années, compte tenu de la dernière mesure prise dans le cadre de la loi n° 2006-872.

III.— L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ : UNE POLITIQUE LÉGITIME ET EFFICACE

L'accession à la propriété est un enjeu important de la politique du logement, et ce, pour plusieurs raisons :

- elle répond aux aspirations d'une majorité de ménages ;
- elle favorise le choix des parcours résidentiels et augmente la mobilité dans le parc locatif social ; à ce titre, elle amplifie les effets de la loi de programmation pour la cohésion sociale sur l'accroissement de l'offre locative accessible aux ménages disposant de ressources modestes ;
- elle contribue au soutien de l'activité et de l'emploi dans le secteur du bâtiment ;
- enfin, elle permet aux ménages de se constituer un patrimoine en vue de leur retraite.

L'engagement d'une opération d'accession à la propriété nécessite néanmoins que le ménage intéressé puisse mobiliser un capital qui représente, dans les conditions actuelles du marché du logement, en moyenne plus de trois fois et demi son revenu annuel.

En France, près de 57 % des ménages sont propriétaires de leur logement et 40 % en sont locataires. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, la France se situe dans la moyenne des pays européens, mais fort en deçà de pays voisins comme le Royaume-Uni (69 %), la Grèce (74 %), le Portugal (75 %) ou l'Espagne (81 %).

RÉPARTITION EN SELON LE STATUT D'OCCUPATION

	Propriétaires Occupants	Locataires		Autres statuts (1)
		Locatif social	Locatif privé	
ALLEMAGNE	43	6	51	0
AUTRICHE	58	20	19	3
BELGIQUE	68	7	23	2
CHYPRE	64	3	18	15
DANEMARK	53	22	26	0
ESPAGNE	81	1	10	8
ESTONIE	85	3	7	5
FINLANDE	58	16	16	10
FRANCE	56	17	21	6
GRECE	74	0	20	6
HONGRIE	92	5	2	1
IRLANDE	77	7	11	5
ITALIE	73	4	17	6
LETTONIE	79	1	20	0
LITUANIE	97	2	1	0
LUXEMBOURG	70	2	25	3
MALTE	74	6	20	0
PAYS BAS	54	35	11	0
POLOGNE	58	11	13	18
PORTUGAL	75	3	18	4
REP. TCHEQUE	47	17	17	19
ROY. UNI	69	21	10	0
SLOVAQUIE	85	4	1	10
SLOVENIE	83	4	3	10
SUEDE	39	23	22	15

Source : statistiques sur le logement dans l'Union Européenne et rapports des pays

(1) Selon les pays, les autres statuts relèvent du secteur social ou du secteur privé, cela intègre aussi des logements dont le statut est inconnu. Au Pays Bas, le secteur social intègre les appartements en coopérative ; en Suède et au Danemark et dans les pays de l'Est les appartements coopératifs sont classés dans les autres statuts. A Chypre, la colonne autres statuts correspond aux logements gratuits des réfugiés.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, à court et moyen termes, le nombre de propriétaires devrait encore progresser. En effet, l'accès continu de bénéficier du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt et de

l'allongement de la durée des prêts, ainsi que des réformes menées récemment, notamment l'extension, depuis le 1^{er} février 2005, du prêt à taux zéro (PTZ) à l'acquisition de logements anciens sans condition de travaux (cf. infra).

Les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments permettant de solvabiliser les accédants (A) :

- le prêt à taux zéro (PTZ) ;
- la location-accession ;
- le bail à construction ;
- le prêt à l'accession sociale (PAS) ;
- les subventions de l'ANRU ;

– et l'application d'un taux réduit de TVA aux opérations réalisées en zone de rénovation urbaine.

Le programme gouvernemental des maisons à 100 000 euros conjugue ces dispositifs avec une participation active des collectivités locales (B).

A.— DES INSTRUMENTS RÉFORMÉS POUR PLUS D'EFFICACITÉ

1. Le prêt à taux zéro réformé : un prêt élargi à l'ancien, dont les plafonds ont été relevés en zone tendue, et profitant aux ménages à revenus moyens et modestes

Le principal instrument de la politique d'accession à la propriété est le prêt à taux zéro (PTZ), qui permet d'alléger les mensualités de ses bénéficiaires. Créé en 1995, sa vocation initiale était alors non seulement d'aider les ménages disposant de ressources modestes à devenir propriétaires, mais également de relancer la construction de logements neufs dans un marché déprimé. Il était pour cette raison principalement destiné à l'acquisition de logements neufs.

La relance du PTZ en 2005 : un élargissement à l'ancien

Dans le cadre de la loi de finances pour 2005, le Gouvernement a décidé de relancer le PTZ, en l'étendant à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux. Ce nouveau prêt est entré en vigueur le 1^{er} février 2005.

Son ouverture à l'ancien permet aux ménages d'acquérir un logement en zone urbaine dense, où l'on construit peu de logements neufs. Alors que 26% des anciens PTZ étaient mobilisés dans les zones A et B du dispositif d'aide à l'investissement locatif (agglomérations de plus de 50 000 habitants et agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu), 47% des nouveaux prêts sont émis pour des opérations réalisées dans ces zones en 2005.

Les opérations désormais éligibles au PTZ sont les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, les opérations d'acquisition d'un logement existant avec ou sans travaux d'amélioration, et les opérations de location-accession pour chacun des types d'opérations précédents.

S'agissant de la construction ou de l'acquisition d'un *logement neuf*, le PTZ permet de financer :

– la construction d'une maison individuelle, avec ou sans acquisition du terrain ;

– l'acquisition d'un logement neuf (appartement ou maison) construit ou vendu en l'état futur d'achèvement et n'ayant jamais fait l'objet d'une occupation ;

– l'acquisition et l'aménagement à usage de logements de locaux non destinés à l'habitation ou leur transformation seule qui sont assimilés à de la construction neuve.

Cependant, désormais, le PTZ permet également de financer l'acquisition d'un logement *existant avec ou sans travaux d'amélioration*, alors que le dispositif antérieur exigeait un montant de travaux d'amélioration représentant plus de 50 % du prix d'acquisition du logement.

Afin de garantir le confort et la sécurité des ménages accédant à la propriété, les logements acquis à l'aide du nouveau PTZ doivent respecter des normes de surface et d'habitabilité. Lorsque l'acquisition porte sur un logement achevé depuis plus de 20 ans, la conformité du logement à ces normes de surface et d'habitabilité est appréciée au moyen d'un état des lieux, établi selon la grille d'analyse en vigueur pour le prêt conventionné par un professionnel indépendant de la transaction. Si des travaux d'amélioration sont nécessaires, l'octroi du prêt demeure subordonné à leur réalisation dans le cadre de l'opération.

Enfin, le PTZ peut servir à financer une acquisition réalisée dans le cadre d'un *contrat de location-accession* défini par la loi n°84-595 du 12 juillet 1984 (cf. infra). Il ne peut toutefois pas financer les opérations réalisées dans le cadre du nouveau dispositif PSLA (prêt social de location accession).

Un prêt sous conditions de ressources

Le nouveau PTZ est destiné, comme le précédent dispositif, aux personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt. Les ressources de ces personnes doivent être inférieures à des plafonds qui ont été relevés à l'occasion de la réforme de février 2005 et de celle de février 2006.

Les ressources sont examinées sur la base de la somme des revenus fiscaux de référence des personnes destinées à occuper le logement, en distinguant deux périodes selon la date d'émission de l'offre :

– pour les offres émises du 1^{er} janvier au 31 mars : sont prises en compte les ressources de l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de prêt ; cette période est portée à trois mois au lieu de deux dans le dispositif antérieur ;

– pour les offres émises du 1^{er} avril au 31 décembre : sont prises en compte les ressources de l'année précédant celle de l'offre de prêt.

Ces modalités, déjà en vigueur dans le cadre de l'ancien dispositif, ont pour but d'attribuer le PTZ sur la base de ressources reflétant le plus fidèlement possible les moyens financiers dont disposent les ménages pour accéder à la propriété.

Un PTZ plus familial, et tenant compte de la diversité des marchés locaux de l'immobilier

La loi de finances pour 2006 a relevé les plafonds de ressources applicables au PTZ, dans les communes où les prix de l'immobilier sont les plus élevés (correspondant à la zone A du dispositif d'aide à l'investissement locatif « Robien »). Ainsi, les ménages disposant de ressources moyennes peuvent-ils également bénéficier d'une aide pour devenir propriétaires dans les centres-villes ou les zones urbaines les plus chères.

De fait, les nouveaux plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété, d'une part, et de la zone d'implantation du logement, d'autre part ; ils ont été relevés de 3 % en moyenne pour les familles.

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A ⁽¹⁾	Zone B ou C
1 personne	25 000 €	18 950 €
2 personnes	35 000 €	25 270 €
3 personnes	40 000 €	29 230 €
4 personnes	45 500 €	32 390 €
5 personnes et plus	51 900 €	35 540 €

Décret n° 2006-93 du 31 janvier 2006

⁽¹⁾ Le zonage est celui du dispositif d'investissement locatif « Robien » (Zones A,B et C, se substituant au découpage précédent (Ile de France/province))

Des modalités de financement plus favorables pour les ménages grâce à la réévaluation du montant des prêts

Pour la première fois depuis la création du PTZ en 1995, les montants maximaux de prêt ont été relevés, de 12 % en moyenne, en 2005. L'augmentation du montant de prêt est d'autant plus forte que la taille de famille est importante.

Le montant maximal de l'avance est égal à la moins élevée des sommes résultant des deux calculs suivants :

– 20 % du coût de l'opération retenu dans la limite d'un montant maximal en fonction du nombre de personnes destinées à occuper le logement, de la localisation de l'opération et de la nature du logement (neuf ou ancien) ; ce taux est porté à 30 % dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines ;

– 50 % du montant du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans concourant au financement de l'opération.

Quant aux modalités de remboursement du PTZ, elles dépendent du revenu fiscal de référence du ménage. Cette modulation des conditions de remboursement de l'aide publique permet d'ajuster la mensualité à la charge des ménages en fonction de leurs moyens financiers. Le nouveau PTZ améliore encore les conditions de remboursement pour les ménages disposant des ressources les plus faibles, éligibles à l'une des trois premières tranches du barème.

Un prêt financé par l'Etat sous la forme d'un crédit d'impôt au profit des établissements de crédits habilités

Le PTZ est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l'Etat. A l'origine, le PTZ était financé par l'Etat par le biais d'une subvention à ces établissements, et figurait par conséquent dans le volet dépenses du projet de loi de finances. Cependant, depuis la réforme opérée par la loi de finances pour 2005, le PTZ constitue désormais un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux établissements concernés.

L'engagement de la dépense n'intervenant qu'au stade de la mise en force des prêts, qui peut suivre de plusieurs mois leur date d'émission, des autorisations d'engagement sont nécessaires jusqu'en 2007 pour couvrir les engagements de subventions dues aux établissements de crédit au titre des PTZ émis jusqu'en janvier 2005 inclus. Des dotations en crédits de paiement sont conservées jusqu'en 2007 au moins pour solder les paiements correspondants. Par la suite, l'alimentation du nouveau PTZ par le mécanisme de crédit d'impôt sur les sociétés aura pour conséquence la suppression de la dotation budgétaire.

Les établissements de crédit conventionnés bénéficient d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt versées au cours d'une année. Le montant du crédit d'impôt est égal à la somme actualisée des écarts entre les

mensualités dues au titre de l'avance remboursable sans intérêt et les mensualités d'un prêt consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de PTZ.

Le rôle de gestion et de contrôle des établissements de crédit a été attribué à la SGFAS

Par convention, l'Etat a donné mandat à la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) de recueillir les déclarations de PTZ effectuées par les banques. Cette dernière détermine les éléments de calcul du montant du crédit d'impôt afférent aux prêts accordés par l'établissement de crédit puis adresse le résultat de ce calcul à cet établissement en lui fournissant une attestation lui permettant de remplir sa déclaration spéciale. Elle assure également le suivi des crédits d'impôt sur les sociétés octroyés aux banques.

Bilan au 31 décembre 2005 : une réforme réussie

Près de 200 000 nouveaux PTZ ont été émis du 1^{er} février 2005 au 31 décembre auxquels s'ajoutent 6134 PTZ émis au cours du mois de janvier 2005 (dans le cadre de l'ancien dispositif), alors qu'en 2004, à peine 80 000 PTZ avaient été émis. Pour les 195 381 nouveaux PTZ déclarés émis au titre de l'année 2005 en France métropolitaine, le montant prêté global s'élève à 2 979 millions d'euros et le coût total d'opérations financées à 25 404 millions d'euros.

Le montant moyen de l'opération financée a progressé de 4 % en 2005 et atteint 130 100 euros. Le montant moyen du PTZ est de 15 200 euros.

Par ailleurs, le nombre des opérations réalisées dans le neuf a progressé entre 2004 et 2005, passant de 70 800 à 75 217, soit une hausse de plus de 6 %. Le nombre d'opérations réalisées dans l'ancien a progressé de 7 750 en 2004 à 125 700 en 2005.

	2002	2003	2004	2005
Individuel neuf	77 338	79 072	64 100	67 275
Collectif neuf	9 960	9 222	6 712	7 942
Individuel Acquisition amélioration	11 935	10 282	7 274	28 388
Collectif Acquisition amélioration	688	789	478	7 662
Individuel Acquisition seule	-	-	-	49 759
Collectif Acquisition seule	-	-	-	40 492
Neuf	87 298	88 294	70 812	75 217
Acquisition amélioration	12 623	11 071	7 752	36 050
Acquisition seule	-	-	-	90 251
Individuel	89 273	89 354	71 374	145 422
Collectif	10 648	10 011	7 190	56 096
TOTAL	99 921	99 365	78 564	201 518

Au total, **62 % des opérations actuellement réalisées à l'aide du nouveau PTZ n'auraient pas pu être financées avec l'ancien PTZ**. Ce pourcentage recouvre les opérations d'acquisition sans travaux et les opérations d'acquisition avec moins de 50 % de travaux par rapport au prix d'achat du logement.

En outre, grâce au nouveau PTZ, **les ménages disposant de ressources modestes ont à nouveau la possibilité de devenir propriétaires dans les zones urbaines denses ou dans les centres-villes**, où peu de nouveaux logements sont construits. Alors que 26 % des anciens PTZ étaient mobilisés dans les zones A et B du dispositif d'aide à l'investissement locatif (agglomérations de plus de 50 000 habitants et agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu), 47 % des nouveaux PTZ sont émis pour des opérations réalisées dans ces zones en 2005.

Caractéristiques des opérations par zone géographique

	2005		
	Effectifs	Montant moyen opération	Montant moyen NPTZ
Zone A	24 251	154 700 €	18 700 €
Zone B	67 028	129 300 €	13 700 €
Zone C	104 102	124 800 €	15 400 €
Ensemble	195 381	130 100 €	15 200 €

(nouveaux PTZ émis à compter du 1^{er} février 2005)

D'un point de vue sociologique, on observe que 74% des bénéficiaires de PTZ en 2005 ont un revenu inférieur à 2,5 SMIC, contre 67% en 2004. Ainsi, le nouveau PTZ a **facilité l'accès de ménages disposant de ressources plus modestes à l'accession sociale à la propriété**. Près de 65% des bénéficiaires sont ouvriers ou employés ; en outre, le prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 83% des accédants avec un PTZ sont d'anciens locataires ; enfin, 71 % des bénéficiaires ont moins de 35 ans.

Le PTZ bénéficie aux ménages dont les revenus n'excèdent pas, pour 64 % d'entre eux, 2 200 euros par mois. En outre, selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, plus de 80 % des bénéficiaires sont issus de catégories socioprofessionnelles à revenus modestes et moyens : 26 % d'ouvriers, 32 % d'employés, et 23,7 de professions intermédiaires.

Globalement, le bilan de la réforme du PTZ est par conséquent très positif: plus de 200 000 ménages ont été aidés par l'Etat en 2005, et le Gouvernement estime que 250 000 ménages pourraient bénéficier d'un PTZ en 2006.

Des perspectives très encourageantes pour 2006 et 2007

En 2006, le PTZ devrait aider près de 250 000 ménages à accéder à la propriété. Ainsi, en trois ans, le nombre de PTZ distribués aura été multiplié par trois : de 80 000 en 2004 à plus de 200 000 en 2005 et près de 250 000 en 2006.

La distribution du PTZ se poursuivra à un rythme encore supérieur en 2007. En effet, une nouvelle amélioration a été apportée au PTZ par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

A l'initiative du président de la Commission des affaires économiques, M. Patrick Ollier, et ce en vertu de l'article 30 de la loi précitée, les ménages pourront désormais bénéficier d'une majoration de leur PTZ pouvant atteindre 15 000 euros, et ce, à deux conditions :

– qu'ils disposent de ressources inférieures ou égales aux plafonds d'accès au logement locatif social de type « PLUS » (prêt locatif à usage social) pour une opération portant sur un logement neuf ;

– et que l'opération soit financée en partie grâce à une aide de la part d'une ou plusieurs collectivités ou groupements de collectivités du lieu d'implantation du logement.

Cette disposition s'appliquera aux offres émises à compter du 1^{er} janvier 2007. La conjonction de l'aide de la collectivité et du PTZ majoré devrait se traduire par une réduction très significative de la mensualité à la charge des ménages.

Le montant de la majoration sera décliné en fonction de la zone géographique d'implantation du logement et de la composition du ménage. Il convient, par ailleurs, que l'aide des collectivités représente un montant minimal. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le Gouvernement est actuellement en train de définir les conditions d'application de la majoration du PTZ, qui seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

Cette mesure, applicable à compter du 1^{er} janvier 2007, et qui devrait concerner 20 000 ménages chaque année, incitera des locataires du parc social à faire construire ou acquérir un logement neuf. Cela rendra disponibles des logements locatifs sociaux pour d'autres ménages. Le coût par génération de cette mesure est estimé à 100 millions d'euros.

L'impact budgétaire et fiscal de la réforme du financement du nouveau PTZ jusqu'en 2010 : une décroissance rapide des versements de subventions

Les engagements et versements de subvention au titre du PTZ subissent une décroissance rapide et ne sont plus significatifs, à compter de 2007, au regard de la dépense fiscale induite par le nouveau dispositif.

L'impact fiscal du crédit d'impôt au titre du PTZ est estimé à 515 millions d'euros en 2006 et 770 millions d'euros en 2007. Il montera progressivement en puissance pour atteindre un régime de croisière de l'ordre de 1,4 milliard d'euros en 2009.

Le montant moyen de subvention par PTZ (ancien dispositif) mis en force en 2005 est de 6 000 euros pour les opérations neuves auxquelles était essentiellement destiné l'ancien dispositif. Pour les nouveaux PTZ, le montant moyen de crédit d'impôt atteint respectivement 6 652 euros pour les opérations neuves et 5 300 euros pour les opérations dans l'ancien. Ce coût varie en fonction des tranches de revenus.

Pour les ménages disposant des ressources les plus modestes, le PTZ représente un gain de mensualité de l'ordre de 100 euros.

2. La relance de la location-accession par la création d'un prêt spécifique

Le contrat de location-accession : un contrat en deux phases

Le contrat de location-accession a été mis en place par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location accession à la propriété immobilière et comporte deux phases :

– au cours de la première phase, dite **phase locative**, le logement appartient à un opérateur auquel le ménage verse une redevance qui se divise en une fraction locative et une fraction acquisitive. La fraction locative, assimilable à un loyer, correspond au droit du ménage à la jouissance du logement. La fraction acquisitive, assimilable à une épargne, représente un paiement anticipé du prix du logement. La durée maximale de la phase locative est fixée dans le contrat de location-accession, conclu par acte authentique en début d'opération. Pendant la phase locative, le ménage a la faculté de lever l'option sur son logement, c'est-à-dire de s'en porter acquéreur ;

– la levée d'option marque le début de la **phase d'accession**, au cours de laquelle le ménage est propriétaire du logement et rembourse un emprunt. La fraction acquisitive accumulée pendant la phase locative s'impute sur le prix de vente, par ailleurs fixé dans le contrat de location-accession. Si le ménage ne lève pas l'option, il ne bénéficie pas d'un droit au maintien dans les lieux mais peut disposer d'une garantie de relogement. La fraction acquisitive accumulée lui est alors restituée.

Cependant, ce dispositif n'a pas suscité l'intérêt des opérateurs, d'une part, parce que la location-accession introduisait un mécanisme optionnel générateur de coûts, et d'autre part, parce qu'aucun financement n'était adapté à ce type d'opération. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a souhaité rénover le

mécanisme de location-accession, en le dotant d'un instrument financier approprié, sans modifier le contrat juridique de location-accession.

Le prêt social de location-accession (PSLA) : un mode de financement adapté au contrat de location-accession

Le mécanisme bâti autour du PSLA s'inscrit dans le cadre des dispositions de la loi du 12 juillet 1984⁽¹⁾ définissant la location accession à la propriété immobilière. Cette nouvelle forme de location-accession permettra à des ménages modestes, susceptibles de rencontrer de fortes difficultés d'accession notamment en raison d'un apport personnel insuffisant, de devenir propriétaires d'un logement neuf dans des conditions optimales de sécurité.

Le prêt social de location accession (PSLA) a été institué en 2004. Ce nouveau dispositif permet à un ménage de se porter acquéreur de son logement, à l'issue d'une phase locative au cours de laquelle il peut mesurer sa capacité de remboursement et constituer un apport personnel. Il repose sur l'attribution d'un prêt conventionné dédié à ce type d'opération et ouvre droit aux mêmes avantages fiscaux que le prêt locatif social (PLS) : taux réduit de TVA et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Ce dispositif s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisées par les promoteurs publics ou privés.

Pour en bénéficier, les opérateurs doivent conclure une convention avec l'Etat, par laquelle ils s'engagent à respecter les caractéristiques sociales définissant le PSLA. Pour l'année 2006, 10 000 logements peuvent ainsi faire l'objet d'un agrément, délivré par le préfet de département.

Les conditions d'obtention de la décision d'agrément ainsi que les caractéristiques des PSLA font l'objet d'un décret et d'un arrêté du 26 mars 2004, modifiés par un décret et un arrêté du 2 décembre 2005.

Un prêt conventionné accordé aux personnes morales

Le PSLA est accordé à la personne morale qui entreprend l'opération de location-accession. Il s'agit d'un prêt conventionné pouvant financer jusqu'à 100% du prix de revient des logements. Les prêts complémentaires habituels des prêts conventionnés, et notamment ceux accordés par le 1 % logement, sont mobilisables en complément du PSLA.

La nature conventionnée du PSLA entraîne trois conséquences. D'une part, le logement est destiné à être occupé à titre de résidence principale par le ménage pendant toute la durée de remboursement et ne peut être transformé en local commercial et professionnel. D'autre part, le locataire-accédant peut, y compris en phase locative, bénéficier de l'aide personnalisée au logement calculée

(1) Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location accession à la propriété immobilière

en fonction des barèmes accession. Enfin, il peut être prévu que le PSLA contracté par l'opérateur soit transféré au ménage au moment de la levée d'option.

Il convient que les financements accordés à l'opérateur de location-accession soient compatibles avec une exploitation locative des logements. L'opérateur peut ainsi, même en cas de non-levée d'option, conserver les prêts et mettre en location les logements n'ayant pas trouvé preneur. Le décret du 26 mars 2004 augmente donc à 30 ans la durée maximale des prêts conventionnés, avec possibilité de la porter à 35 ans. Cette disposition permet en particulier aux opérateurs contractant un PSLA de parvenir plus facilement à l'équilibre pendant la phase locative. En outre, afin de faciliter le montage financier, le décret assouplit, pour le PSLA accordé à l'opérateur et uniquement pendant la phase locative, certaines modalités de révision du taux d'intérêt des prêts conventionnés. Pendant la phase d'accession, les dispositions encadrant la révision du taux redeviennent, en revanche, pleinement applicables afin de garantir une protection optimale des accédants personnes physiques.

Tous les établissements de crédit habilités à délivrer des prêts conventionnés peuvent accorder des PSLA. Les établissements de crédit peuvent refinancer les PSLA sur des ressources de marché ou auprès de la Caisse des dépôts et consignations sur des ressources issues de la collecte du livret A. L'adjudication de ces fonds, intervenue le 22 mars 2006, a conduit à la distribution d'une enveloppe de 130 millions d'euros.

Des avantages fiscaux garantissant l'équilibre financier des opérations

La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement confère au nouveau dispositif deux avantages fiscaux. Ainsi, l'opérateur de location-accession bénéficie ainsi d'un taux de TVA à 5,5 % sur le logement et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 15 ans.

Ces avantages fiscaux, parce qu'ils sont identiques à ceux octroyés aux logements locatifs sociaux, garantissent donc que l'opération restera équilibrée même si le ménage ne lève pas l'option. Dans ce cas, en effet, l'opérateur reste propriétaire du logement et conserve le bénéfice du PSLA, les avantages fiscaux lui permettant alors d'affecter le logement à la location sociale.

Si le ménage lève l'option dans les 5 ans suivant l'achèvement des travaux, le transfert de propriété est exonéré de TVA et n'est pas soumis aux droits de mutation. L'avantage de TVA conféré à l'opérateur se transfère donc indirectement au ménage, puisque les prix de vente plafonds sont fixés en tenant compte du taux de TVA de 5,5 % dont a bénéficié l'opérateur à la livraison des logements. L'exonération de TFPB continue également à s'appliquer, pour la durée restant à courir, au ménage qui lève l'option.

En outre, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement assouplit les conditions de réalisation des opérations de location-accession. En effet, elle prévoit que la levée d'option est désormais exonérée de droits de mutation même si elle intervient au-delà du délai de 5 ans suivant l'achèvement des travaux. Les ménages pourront donc, dans les mêmes conditions financières, lever l'option dans le délai de 5 ans ou au-delà de ce délai.

Les modalités financières du prêt

Le PSLA est un prêt conventionné. En effet, les caractéristiques sociales des opérations financées à l'aide d'un PSLA font l'objet d'une convention conclue entre l'opérateur et l'Etat, avant l'engagement de chaque projet.

A ce titre, il doit respecter les taux d'intérêt plafonds applicables aux prêts conventionnés.

Le PSLA peut être refinancé sur des ressources de marché ou sur des ressources issues de la collecte du livret A. Le taux d'intérêt du prêt refinancé sur des ressources de marché sera fixé librement dans la limite des taux plafonds autorisés. Le taux d'intérêt du prêt refinancé sur les ressources issues de la collecte du livret A résulte de la procédure d'adjudication des fonds d'épargne. La convention d'adjudication, conclue sous l'égide de l'Etat entre la Caisse des dépôts et consignations et l'établissement de crédit, détermine également les majorations de taux qui peuvent être appliquées aux différents types d'emprunteur.

Les PSLA résultant de l'enveloppe de 130 millions d'euros distribuée lors de l'adjudication du 22 mars 2006 auront pour les organismes HLM un taux compris entre 3,63% et 3,70%.

Un encadrement strict du dispositif

Les logements faisant l'objet du dispositif du PSLA sont destinés à des ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds du PTZ, tels que définis par le décret du 31 janvier 2005, au moment de la signature du contrat de location-accession ou, le cas échéant, du contrat préliminaire.

➤ Le plafonnement de la fraction locative de la redevance

Pour les opérations financées à l'aide d'un PSLA, la fraction locative de la redevance est plafonnée. Les plafonds retenus sont définis en fonction des zones qui caractérisent le dispositif d'amortissement fiscal « Robien » (zones A, B, C) et qui reflètent les tensions sur les prix de l'immobilier. Les niveaux de loyer correspondent à ceux appliqués au prêt locatif social (PLS), majorés en zone A.

La part acquisitive est fixée dans le cadre du contrat de location-accession en fonction des capacités financières du locataire-accédant et en accord avec le vendeur.

➤ Le plafonnement du prix

Le prix de vente des logements doit également être inférieur à des plafonds, modulés en fonction des zones du dispositif « Robien ». Les plafonds retenus sont ceux des opérations d'accession directe réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré. Ils sont néanmoins minorés de la différence entre le taux de TVA de 19,6 % appliqué aux opérations d'accession classiques et le taux de 5,5 % accordé à l'opérateur qui contracte un PSLA. Ces plafonds de prix permettent donc aux ménages de bénéficier également de l'avantage de TVA conféré à l'opérateur.

Le prix du logement n'est pas révisable et doit être minoré de 1,5 % à chaque date anniversaire du contrat de location-accession. Cette minoration incitera les ménages à rester suffisamment longtemps en phase locative, pour bien mesurer leur capacité à faire face à des charges régulières de logement, avant d'entrer ou non dans la phase d'accession.

➤ Le plafonnement de mensualité pendant la phase d'accession

La mensualité de remboursement, à la charge du ménage en début de phase d'accession, ne doit pas excéder la dernière redevance payée en phase locative. L'opérateur doit disposer, dès la signature de la convention avec l'Etat, de l'engagement d'un établissement de crédit de proposer au ménage, au moment de la levée d'option, une offre de financement respectant cette condition.

Cette disposition est destinée à sécuriser le locataire-accédant et à lui donner, dès la signature du contrat de location-accession, des garanties sur la charge financière qu'il devra supporter en phase d'accession. L'engagement peut prendre la forme d'une convention entre l'opérateur et l'établissement de crédit ou d'un engagement unilatéral de l'établissement de crédit. Le ménage n'a cependant pas pour obligation de contracter un emprunt auprès de l'établissement de crédit qui a donné cet engagement au vendeur.

Un contrat assorti de garanties

➤ Garanties en phase locative

En cas de non levée d'option, le ménage peut bénéficier d'une garantie de relogement, lorsque ses ressources n'excèdent pas les plafonds d'éligibilité au PLUS. La garantie consiste pour l'opérateur à formuler trois offres de relogement correspondant aux besoins et possibilités de l'occupant, au plus tard dans les six mois suivant la date limite fixée pour la levée d'option.

➤ Garanties en phase d'accession

En cas de levée d'option, le ménage dispose, pendant une durée de 15 ans à compter du transfert de propriété, d'une garantie de rachat de son logement à un prix déterminé à l'avance et d'une garantie de relogement. Ces garanties sont

mises en jeu en cas de survenue, pour le ménage, d'un événement exceptionnel ou d'un accident de la vie (divorce, décès du co-emprunteur, chômage...), la liste de ces faits générateurs étant définie par l'arrêté du 26 mars 2004.

Le prix de rachat garanti est, pendant les 5 ans suivant le transfert de propriété, égal au prix au moment de la levée d'option. Pendant les 10 années suivantes, le prix de rachat garanti est minoré de 2,5 % par an.

La garantie de relogement consiste pour l'opérateur à formuler, dans les six mois suivant la demande de mise en jeu, trois offres de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités du ménage. Il convient de noter que la garantie de relogement ne s'applique qu'aux ménages dont les revenus au moment de la demande de mise en jeu sont inférieurs aux plafonds d'éligibilité aux logements financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS).

Une procédure d'agrément en deux temps

La procédure d'agrément se déroule en deux temps. La convention signée avec l'Etat avant l'engagement des travaux a pour effet de réserver un certain nombre d'agréments pour l'opérateur. Ces agréments doivent ensuite être confirmés dans les 12 mois suivant l'achèvement des travaux. Pour ce faire, l'opérateur transmet à l'Etat (DDE) les contrats de location-accession signés ainsi que les justificatifs de ressources des locataires-accédants.

La direction départementale de l'équipement (DDE) s'assure du respect des conditions de ressources et de la conformité des contrats de location-accession avec les engagements pris par l'opérateur dans la convention signée avec l'Etat.

Le représentant de l'Etat dans le département notifie alors à l'opérateur la liste des logements bénéficiant à titre définitif de l'agrément PSLA.

Un dispositif qui répond aux besoins de logement du segment de marché intermédiaire entre le locatif social et les opérations classiques d'accession sociale à la propriété

La montée en régime du nouveau dispositif PSLA s'opère par la mobilisation des principaux acteurs concernés : opérateurs, établissements de crédit et services de l'Etat. Le dispositif répond aux besoins de logements d'un segment de marché entre les opérations de logements locatifs sociaux et les opérations d'accession directe à la propriété, sur la base des principes découlant de la loi n°84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété.

En 2005, les opérations de logements PSLA engagées ont les caractéristiques suivantes :

- les opérations agréées sont en majorité des opérations de dimension modeste (moyenne de 8 logements par opération) ;

- elles visent à la réalisation de constructions individuelles (79%) ;

– elles sont situées majoritairement en zone B et C (la région Ile de France reste actuellement à l'écart) ;

– les types de logement concernés sont des grands logements (type III, IV ou V) dont le prix de revient au m² est moins élevé que celui des petits logements.

Plusieurs mesures intervenues récemment doivent constituer un facteur favorable à l'extension du PSLA :

– le relèvement des plafonds de ressources du PSLA au niveau de ceux du PTZ en vigueur en février 2005 ;

– la simplification de la procédure d'agrément des opérations avec une programmation en début d'année ;

– la signature de la charte de la « maison aujourd'hui, la maison à 100 000 euros » avec les élus et les professionnels.

En effet, des maisons à 100 000 euros pourront être réalisées dans le cadre du dispositif de location-accession et bénéficier ainsi des avantages fiscaux qui accompagnent ce mécanisme (TVA à 5,5 % et exonération de TFPB).

3. Le portage foncier

Le dispositif du bail à construction permet aux ménages d'acquérir leur logement en deux temps, en différant l'acquisition du terrain, par rapport à celle du logement, grâce un mécanisme de dissociation du foncier et du bâti.

En vertu de l'article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitation, constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Le deuxième alinéa de cet article prévoit que le bail à construction est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes. Enfin le troisième alinéa de cet article prévoit que le bail est conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.

Sur le fondement de ce dispositif, les communes souhaitant mettre en œuvre une politique d'accession sociale à la propriété, peuvent conclure avec des ménages aux revenus modestes, des baux à construction assortis d'une option d'achat que les ménages pourront exercer une fois qu'ils auront remboursé l'achat de leur logement. En outre, dans le cadre de ce dispositif, les ménages peuvent bénéficier du prêt à taux zéro pour acquérir leur logement.

Ce dispositif a été assoupli dans le cadre de la loi n° 2006-872 : désormais les ménages primo-accédants auront la possibilité d'acquérir le terrain avant l'arrivée à échéance du bail.

Enfin, le ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement a annoncé que la Caisse des dépôts et consignations et l'Union d'économie sociale pour le logement (1 % logement) allaient mettre en place un dispositif de portage gratuit du foncier pour les habitations destinées à l'accession sociale. Selon les informations fournies à votre rapporteur, ce portage se fera sur une durée de 20 à 25 ans, et devrait profiter à 10 000 à 20 000 habitations par an.

4. Le prêt à l'accession sociale

Le prêt à l'accession sociale (PAS) constitue un prêt conventionné spécifique, garanti par le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, et réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources ⁽¹⁾, définis en fonction du zonage utilisé pour le dispositif « Robien ». Les ressources des demandeurs du PAS s'apprécient selon les mêmes modalités que celles prévues pour le nouveau PTZ.

Le PAS, qui constitue un prêt conventionné, présente l'avantage d'ouvrir droit à l'aide personnalisée au logement. En outre, en cas de perte d'emploi, il est assorti d'un « filet de sécurité » permettant au ménage de reporter en fin de prêt une partie de ses échéances

5. La participation financière de l'ANRU

Dès lors qu'une convention territoriale ANRU le prévoit, l'agence nationale pour la rénovation urbaine peut apporter une subvention d'un montant maximum de 10 000 euros par logement en accession sociale à la propriété : cette subvention est attribuée à l'opérateur réalisant et mettant en vente les logements en accession sociale à la propriété.

6. La promotion d'un habitat diversifié dans les quartiers en rénovation urbaine : un taux réduit de TVA pour les opérations d'accession réalisées en zone urbaine sensible

L'une des dispositions-phares de la loi n° 2006-876 portant engagement national pour le logement en matière d'accession sociale à la propriété consiste en l'application d'un taux réduit de TVA sur les opérations d'accession réalisées dans un quartier de rénovation urbaine, ou à 500 mètres de ces quartiers.

7. Les SACICAP : des missions recentrées sur l'accession sociale à la propriété

En application de l'article 51 de la loi « ENL », l'ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété réforme le statut des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), recentrées sur la réalisation de

(1) Ces plafonds sont inférieurs à ceux du PTZ.

programmes d'accession sociale à la propriété. L'ancrage local de ces sociétés devrait également être renforcé dans le cadre de cette réforme, par une participation obligatoire dans ces sociétés de collectivités territoriales et d'organismes locaux de logement social.

Les nouvelles sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété favoriseront donc l'émergence de projets locaux d'accession sociale à la propriété. Une convention sera prochainement signée avec ces sociétés pour prévoir la réalisation par celles-ci de 20 000 logements en accession sociale à la propriété, dont 15 000 maisons à 100 000 euros au cours des cinq prochaines années.

B.— LA MAISON À 100 000 EUROS : UN PROGRAMME GOUVERNEMENTAL AMBITIEUX CONJUGUANT LES DISPOSITIFS D'ACCESSION ET LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le programme de maisons à 100 000 euros a pour principal objectif le développement d'une offre de logements en accession à la propriété répondant aux besoins et aux capacités financières des ménages aux ressources modestes. Il s'appuie sur l'utilisation optimale des dispositifs mis en place par le Gouvernement, présentés ci-dessus, tout en nécessitant une mobilisation des collectivités locales.

Le programme vise à construire des maisons de qualité destinées à l'accession sociale à la propriété pour un prix de vente maximum de 100 000 euros.

Des normes de qualité exigeantes

Les maisons doivent répondre aux caractéristiques définies par la charte signée le 8 décembre 2005 entre les professionnels et les élus. Cette charte, accompagnée d'un mode d'emploi, a été suivie d'une circulaire à destination des services déconcentrés de l'Etat.

Ces maisons doivent notamment présenter une surface habitable d'au moins 85 m², soit 4 pièces en général, et répondre à des exigences particulières en matière de qualité environnementale (économie d'énergie, label environnemental pour les opérations groupées). Le prix de vente de 100 000 euros correspond à une maison avec son jardin et toutes les charges afférentes : les frais d'hypothèque, les frais de notaire, les frais de raccordements (EDF, GDF, téléphone, assainissement...), les taxes et redevances (TVA, TLE, TDENS..).

Les principales fédérations professionnelles dans le domaine du logement et du bâtiment ont adhéré à la charte. Leurs adhérents se sont donc engagés à faciliter la réalisation des maisons respectant les objectifs de la charte sur l'ensemble du territoire : les organismes HLM ainsi que les sociétés d'économie mixte peuvent réaliser ces opérations d'accession sociale à la propriété. Les promoteurs privés, le cas échéant, sollicités par les collectivités peuvent également

construire de telles maisons, seuls ou en partenariats avec un organisme de logement social en mesure d'apporter les garanties de rachat et de relogement préconisées par le dispositif.

Trois types de montages financiers sont proposés selon la localisation des projets de construction de maisons à 100 000 euros

➤ Le cas des zones ANRU

Dans les zones faisant l'objet d'un projet de rénovation urbaine et d'une convention avec l'ANRU, le taux réduit de TVA, prévu par la loi « ENI » (cf. infra) pourra se combiner avec les aides apportées par l'agence aux opérations d'accession.

➤ Les opérations réalisées dans les zones où le marché foncier est peu tendu

Dans les zones où le marché foncier est peu tendu, il est possible aux opérateurs de financer les opérations à l'aide d'un PSLA ouvrant droit à une TVA 5,5 %, à une exonération de la TFPB pendant 15 ans, et aux garanties de rachat et de relogement (garanties pouvant être apportées par un autre opérateur que celui ayant réalisé la construction).

➤ Un recours privilégié au portage foncier dans les zones où le marché foncier est tendu

Dans les zones où l'enveloppe de 100 000 euros ne permet pas de financer simultanément l'acquisition du terrain et de la construction, une acquisition différée du foncier peut être mise en place, afin que l'effort mensuel des accédants soit équivalent à celui qu'ils produiraient dans une opération d'accession directe à la propriété pour un montant global de 100 000 euros : l'accédant se porte d'abord acquéreur du bâtiment seul, et n'acquière le terrain qu'après le remboursement de son prêt principal.

La commune peut, par exemple, mettre le terrain à la disposition de l'accédant à des conditions favorables, dans le cadre d'un bail à construction, pendant la période de remboursement du bâtiment.

Pour faciliter la réalisation de ces opérations, la Caisse des dépôts et consignations et les partenaires sociaux du 1% Logement vont mettre en place, en lien avec le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, un dispositif de portage gratuit du foncier. Ce portage sera fait sur une durée de 20 à 25 ans, qui est la durée de remboursement du prêt qu'aura contracté le ménage pour l'acquisition du bâti.

L'objectif : réaliser 20 000 maisons à 100 000 euros par an

Les acteurs du secteur du logement, que sont les associations d'élus, les fédérations professionnelles, les agences et associations, les opérateurs et

groupements d'opérateurs, et plusieurs collectivités, ont massivement signé la charte de la maison à 100 000 euros.

En termes quantitatifs, le Gouvernement a pour objectif la réalisation d'environ 20 000 logements répondant à la charte de la maison à 100 000 euros par année, en régime de croisière.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 7 novembre 2006, la Commission a entendu Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur les crédits de la mission « ville et logement » du projet de loi de finances pour 2007.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, s'est déclarée heureuse de retrouver une commission dont elle fut membre et a présenté les excuses de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, retenu par la réunion des préfets présidée par le Premier ministre.

Un an après les événements de novembre 2005, la partie « ville » de cette mission témoigne que toutes les mesures prises la suite de ces événements ont été mises en œuvre ou le seront très prochainement. L'objectif était d'amplifier un programme de réformes de grande ampleur lancé dès 2003 avec la loi de programmation pour la rénovation urbaine puis, en 2004, avec le plan de cohésion sociale, et qui s'est poursuivi avec les mesures prises lors du comité interministériel pour la ville du 9 mars, et dans le cadre de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Plus de moyens et, au-delà, plus d'efficacité dans l'allocation de ces moyens : telle est la logique suivie dans le PLF 2007 qui se caractérise par des moyens sans précédent et qui continuent d'augmenter, tant sur le volet urbain que sur le volet humain de la politique de la ville, et par la poursuite de la refondation des outils de cette politique afin d'assurer tout à la fois plus de coordination, plus de proximité et plus de sécurité dans les financements.

La mobilisation de moyens exceptionnels se poursuit. Le projet de budget 2007, à tous égards historique, confirme l'effort significatif de 2006 avec 1,15 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,18 milliard en crédits de paiement, soit une progression de 15 % par rapport à l'exercice précédent.

Deux priorités sont mises en avant. Premièrement, l'accélération de la réalisation du programme national de rénovation urbaine, qui d'ores et déjà rencontre un grand succès : 201 projets portant sur 355 quartiers où vivent 2,2 millions de personnes ont été validés par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ce qui représente plus de 23 milliards d'euros de travaux, dont 7,2 pris en charge par l'ANRU. Celle-ci verra ses moyens d'engagement augmenter de 30 % en 2007 ; les moyens de paiement apportés par l'État à l'ANRU augmenteront de 122 % entre 2006 et 2007 (de 250 millions d'euros à 556 millions d'euros) afin de faire face au succès du PNRU, désormais entré dans sa phase opérationnelle.

Deuxième priorité, la consolidation des moyens alloués à l'insertion sociale et professionnelle des habitants. Les moyens exceptionnels obtenus en loi

de finances initiale pour 2006 atteignent un niveau inégalé : près de 795 millions d'euros pour le programme « équité sociale et territoriale et soutien », dont 190,9 millions d'euros pour le Fonds d'intervention pour la ville (FIV), reconduit à hauteur de 2006 et qui permet de financer des actions de proximité, notamment associatives, dans les quartiers, 93 millions d'euros, contre 83 en 2006, pour les postes d'adultes relais, 112 millions d'euros contre 99 pour soutenir la création d'équipes de réussite éducative, avec un objectif de 500 projets en 2007, contre 380 en 2006 ; d'ores et déjà, 80 000 enfants bénéficient de ce programme.

Enfin, 333 millions d'euros correspondent aux exonérations sociales en zones franches urbaines. Ce chiffre est inférieur au montant prévu en 2006 (359 millions d'euros), qui s'est avéré supérieur aux besoins réels (290 millions d'euros).

Au-delà de ces moyens, la plupart des ministères concourent à la politique de la ville. L'effort total de l'État est ainsi estimé pour 2007 à 3,7 milliards d'euros.

Ces moyens seront mis en œuvre dans un cadre totalement rénové. L'année 2007 sera marquée par l'entrée en vigueur des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui succéderont aux contrats de ville, comme cadre de partenariat entre l'État et des collectivités territoriales en faveur de la politique de la ville.

Près de 400 millions d'euros seront mis en œuvre, chaque année, sur trois ans, à travers ces contrats – à comparer aux 130 millions d'euros contractualisés annuellement sur la période 2000-2006.

Les CUCS reposent sur quatre principes :

1. *un cadre contractuel unique* pour l'ensemble des interventions en faveur des quartiers et une cohérence globale des actions menées à l'échelle de l'agglomération ;

2. *des priorités d'intervention* qui s'articulent pour l'État autour de cinq champs prioritaires : accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance et citoyenneté, santé ;

3. *une visibilité accrue des financements* pour les acteurs locaux, en particulier les associations, avec la possibilité de contractualiser sur trois ans et de bénéficier d'une pérennisation des moyens sur la durée du contrat ;

4. enfin, *une évaluation tout à la fois systématique et mieux organisée*, par le biais d'un bilan annuel des actions afin de s'assurer de l'opérationnalité des actions et de permettre aux acteurs de les réorienter si nécessaire. Un pourcentage des financements sera réservé à l'évaluation et des objectifs et des indicateurs de suivi et d'évaluation définis pour chaque priorité.

Les financements de ces contrats seront apportés par la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), qui sera l'opérateur de l'État sur le volet « humain » de la politique de la ville. Ce nouvel opérateur permettra de poursuivre la simplification engagée dans l'attribution des financements de la politique de la ville au bénéfice des acteurs associatifs.

Cette année, les crédits ont été délégués exceptionnellement tôt et en une seule fois. Jamais les crédits de la politique de la ville n'étaient arrivés aussi massivement et aussi rapidement dans les départements, ce qui a permis d'accélérer le versement des subventions. L'objectif est de faire encore mieux en 2007 avec l'Agence qui permettra non seulement de déléguer encore plus rapidement les crédits, mais surtout de sécuriser les financements associatifs dans le cadre de conventions de financement pluriannuelles. Assurées d'une visibilité de trois ans pour réaliser leurs actions, les associations pourront consacrer l'essentiel de leur temps au cœur de leur mission et non pas à la recherche de financements.

Pour la première fois, le budget de la politique de la ville présente les conditions d'une intervention à la fois massive et équilibrée sur le volet humain et urbain avec des masses budgétaires comparables sur l'investissement et les crédits d'intervention.

Des résultats tout aussi historiques ont été obtenus dans le domaine du logement, avec un rythme de production annuel de 430 000 logements, jamais atteint depuis 1980, un rythme de financement de 93 000 logements sociaux, une mobilisation accrue du parc privé et un triplement de l'accession sociale à la propriété avec près de 250 000 prêts à taux zéro distribués.

Avec la loi portant engagement national pour le logement, le Gouvernement met en œuvre de nouveaux outils pour mieux répondre à la demande de logement de l'ensemble de nos concitoyens. Le projet de budget pour 2007 permet de poursuivre dans cette voie et de lancer encore davantage d'opérations, ce qui se traduit par une augmentation de la dotation en autorisations d'engagement du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

En matière d'aide à l'accès au logement, une revalorisation de 1,8 % des aides personnelles au logement sera pratiquée à compter du 1^{er} janvier 2007, pour les loyers et pour les charges. La politique en matière d'aides personnelles au logement est complétée par une politique de modération des loyers qui s'est traduite par l'entrée en vigueur du nouvel indice de référence des loyers depuis le 1^{er} janvier 2006.

Hors impact du prêt à taux zéro, les autorisations d'engagement du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » progressent de 3,7 %, ce qui permettra de lancer davantage d'opérations en 2007 qu'en 2006, traduisant une montée en puissance conforme aux engagements du plan de

cohésion sociale. 481 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront consacrés au parc social en 2007, l'objectif étant de réaliser 100 000 logements locatifs sociaux.

Les moyens d'engagement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) progresseront de 4,4 %. La dotation budgétaire destinée aux interventions de l'ANAH passera de 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2006 à 507,3 millions d'euros en 2007. La dotation d'intervention est complétée par l'affectation de 20 millions d'euros de taxe sur les logements vacants en 2007, portant ses moyens d'intervention à un niveau jamais atteint auparavant : 527,3 millions d'euros, contre 505 millions d'euros en 2006. L'ANAH pourra ainsi subventionner des travaux dans 37 500 logements privés à loyers maîtrisés en 2007 et remettre sur le marché locatif 18 000 logements vacants. À noter que l'Agence consacrera un cinquième de son budget à la lutte contre l'habitat indigne et au traitement des copropriétés dégradées, soit 105 millions d'euros en 2007.

Pour accompagner la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, les moyens destinés à la production d'aires d'accueil des gens du voyage progresseront de 33 %, et seront portés, en autorisations d'engagement, de 30 millions d'euros en 2006 à 40 millions d'euros en 2007. Ainsi, 3 500 places nouvelles pourront être créées en 2007, contre 2 400 en 2006.

Les moyens spécifiques d'engagement destinés à la lutte contre l'habitat indigne passeront de 20 millions d'euros en 2006 à 26 millions d'euros en 2007, soit une augmentation de 30 %. 9 700 logements feront l'objet de diagnostics et de contrôles en matière de saturnisme et d'insalubrité et 500 logements donneront lieu à des travaux d'office par l'État.

Dans le domaine de l'accession sociale à la propriété, les besoins budgétaires subissent une diminution mécanique du fait de l'extinction de l'ancien prêt à taux zéro ; en revanche, les moyens destinés aux prêts à taux zéro émis depuis le 1^{er} février 2005 et financés par un crédit d'impôt sur les sociétés sont en forte progression, passant de 515 millions d'euros en 2006 à 770 millions d'euros en 2007.

En outre, l'application, prévue par la loi « engagement national pour le logement », du taux de TVA de 5,5 % pour les opérations en accession sociale dans les quartiers en rénovation urbaine représente un impact fiscal de 300 millions d'euros en 2007 et de 100 millions d'euros en 2006.

La dotation en crédits de paiement du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » s'établit à 1 058,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Cette dotation tient compte d'une baisse mécanique de 70 millions d'euros des besoins en crédits de paiement liés à l'ancien prêt à taux zéro ; en outre, les organismes de logement social ont

bénéficié en 2006 de 220 millions d'euros de ressources extra-budgétaires qui ont permis d'améliorer très significativement leur situation de trésorerie. Ces 220 millions d'euros, avancés par la Caisse des dépôts et consignations, ont été remboursés par les SACI.

Avec ces 220 millions d'euros et les moyens prévus dans le PLF 2007, les organismes de logement social de métropole auront disposé de 1 678 millions d'euros entre 2005 et 2007, en avance de 9 millions d'euros sur les dotations prévues par la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Les aides personnelles au logement ont été quant à elles revalorisées de 1,8 % pour les loyers en septembre 2005. Une nouvelle actualisation à hauteur de 1,8 % interviendra le 1^{er} janvier 2007, pour les loyers et pour les charges. La revalorisation des aides coïncidera ainsi avec le calendrier budgétaire, alors que l'actualisation traditionnellement opérée au 1^{er} juillet avait un impact budgétaire à la fois sur l'année en cours et sur l'année suivante, ce qui compliquait le processus d'arbitrage, retardait la publication des barèmes et entraînait des modifications d'aide en cours d'année et des remises d'indus de prestations. L'actualisation au 1^{er} janvier, mesure simple et efficace, évitera ces inconvénients et améliorera la lisibilité des aides pour les bénéficiaires en garantissant que les barèmes seront bien prêts pour le début de l'année.

5 107 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances pour 2006 pour le paiement des aides personnelles au logement. La dotation de l'État au paiement des aides personnelles au logement est versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL), également alimenté par le budget des prestations familiales et par des cotisations des employeurs.

Plusieurs facteurs expliquent la baisse de la dotation de l'État au FNAL entre 2006 et 2007 : L'amélioration de la situation économique, notamment la baisse du chômage, permettra de limiter les besoins tendanciels en aides personnelles au logement en 2007 ; l'effet en est estimé à environ 60 millions d'euros. De leur côté, les cotisations au FNAL en provenance des employeurs sont en augmentation de 70 millions d'euros à périmètre constant, ce qui minore d'autant le besoin en financement d'État. Par ailleurs, la dotation budgétaire de l'État au financement des aides personnelles au logement en 2007 est minorée par l'apport de 150 millions d'euros résultant de la réforme des SACI, ainsi que le prévoit l'ordonnance du 25 août 2006. Enfin, l'augmentation du SMIC permet aux ménages disposant de ressources modestes, dont beaucoup sont bénéficiaires des aides personnelles au logement, de voir leurs revenus progresser plus vite que l'inflation, ce qui limite d'autant le besoin en aides personnelles ; cet effet est évalué à 20 millions d'euros.

Les revalorisations des aides personnelles au logement accompagnent un changement profond dans le mode de révision des loyers, jusqu'alors révisés sur la base de l'indice du coût de la construction (ICC), soumis à des fluctuations importantes et sans rapport avec la location de logements, liées notamment à

l'augmentation des prix internationaux des matières premières. Depuis le 1^{er} janvier 2006, les loyers sont révisés sur la base d'un nouvel indice dont les évolutions sont plus lissées que celles de l'ICC et qui tient mieux compte de la capacité financière des locataires.

Dans ce domaine comme dans les autres, la volonté du Gouvernement aura été d'ajuster au mieux, dans un souci de proximité, l'ensemble des dispositifs avec un accompagnement financier permettant la poursuite du plan de cohésion sociale et la déclinaison de l'ensemble des dispositifs adoptés par l'Assemblée dans le cadre de la loi sur l'égalité des chances, en mars dernier.

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis sur les crédits des programmes « Rénovation urbaine ; équité sociale et territoriale et soutien », a félicité la ministre pour sa présentation détaillée du budget de la mission « Ville et logement », marqué, en ce qui concerne la politique de la ville, par une progression des autorisations d'engagement de plus de 200 millions d'euros pour le programme « rénovation urbaine » mais également s'agissant du programme « équité sociale et territoriale et soutien », par la création de l'ANCSEC, dont il a souhaité connaître les avantages qu'elle apportera aux collectivités locales.

Les visites sur site du rapporteur ont permis de constater que les élus concernés étaient globalement très satisfaits : la rénovation urbaine permet une requalification des quartiers et l'ANRU marque un véritable changement de culture sur le terrain. Cette structure, qui sert de guichet unique, a su rester légère et les subventions ont un effet de levier non négligeable.

Toutefois, plusieurs interlocuteurs visités se sont avoués gênés de devoir reconstruire exactement le même type de logements, et souvent dans le même périmètre, au détriment de la diversité et de la mixité souhaitées. Il serait opportun de faire du « un pour un » dans un périmètre plus large et d'introduire, au passage, de l'accession sociale à la propriété.

Certains maires regrettent les retards de paiements, dont il serait bon de connaître les raisons.

S'agissant de l'ANRU, on peut craindre que l'augmentation du nombre de dossiers ne se poursuive au point de provoquer un embouteillage et une suradministration de l'agence qui doit rester une structure légère.

Enfin, on pourrait envisager de simplifier les contrôles de l'ANRU en créant un seul contrôle a posteriori au lieu de l'actuel double contrôle de la DDE et de l'agence, et en choisissant quelques sites au hasard au lieu de procéder systématiquement à une double instruction.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis pour les crédits des programmes « Aide à l'accès au logement ; développement et amélioration de l'offre de logement », a également remercié la ministre d'avoir répondu par avance à plusieurs de ses questions, en notant que ce projet de budget s'inscrivait

dans une totale cohérence avec les lois de programmation précédemment adoptées. L'année 2006 doit être considérée comme un bon cru pour le logement, tant au niveau de l'activité législative et réglementaire qu'à celui de l'action sur le terrain où la mobilisation aura permis d'atteindre des records de production inconnus depuis vingt-cinq ans, et qui plus est sur tous les segments de marché : 440 000 mises en chantier sur l'année, 550 000 dépôts de permis de construire, autant d'éléments qui démontrent à quel point l'activité a été soutenue, ce qui a dynamisé d'autant le développement économique et la création d'emplois.

Pour 2007, le budget s'élèvera à 6,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en baisse de 2,53 % par rapport à 2006, et à 5,98 milliards d'euros, en baisse de 5,49 % par rapport à 2006. Les raisons de ces baisses ont été pour partie expliquées plus haut. Cela dit, plusieurs questions demeurent.

Tout en admettant les raisons de la baisse de la dotation de l'État au paiement des aides à la personne, le rapporteur s'est demandé si l'on n'aurait pas dû profiter de cette opportunité pour régler le lancinant problème des allocataires de l'APL situés en dessous du seuil de 24 euros. Il a également souhaité des précisions sur la façon dont se répartissaient les 93 000 logements sociaux construits en 2006 et observé que les chiffres de l'Union sociale pour l'habitat (USH) étaient un peu différents.

Le rapporteur a ensuite posé la question, plus large, de l'avenir du livret A, au cœur même du financement du logement social, et de la réponse que fera la Commission au rapport présenté par le Gouvernement. Il s'est également enquis de l'affectation de cessions de terrains de l'État en faveur de la réalisation de logements sociaux, déjà évoquée lors de l'examen du projet ENL, en particulier dans la région parisienne qui reste la moins concernée par l'augmentation de la production : la Bretagne a construit en 2005 autant de logements que l'Île-de-France qui compte pourtant quatre fois plus d'habitants.

Un nouveau dispositif de garantie des revenus locatifs avait été annoncé par le ministre. Le rapporteur a souhaité connaître les publics visés et demandé si le calendrier, qui prévoyait une entrée en vigueur dès le début de l'année prochaine, était maintenu.

Certaines professions du bâtiment ont critiqué le manque de lisibilité du décret du 11 août dernier relatif aux opérations éligibles au taux réduit de TVA, porteur, selon eux, d'insécurité juridique : certains artisans, qui se demandent toujours si certaines dépenses relèvent du taux réduit ou non, attendent des éclaircissements.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, M. Jean-Yves Le Bouillonnet a observé qu'il était de tradition d'utiliser les chiffres à sa convenance, et en particulier dans le domaine du logement et de la rénovation urbaine où cette habitude en devient dommageable, ne serait-ce que pour la compréhension de la réalité des situations. Ainsi le nombre, en augmentation, des permis de construire

est un bon chiffre en termes de développement économique pour le secteur de la construction, mais il recouvre des réalités extraordinairement diverses : un seul permis peut être déposé tout aussi bien pour construire cent logements que pour rénover une simple terrasse. On ne saurait donc s'en servir pour structurer une réflexion sur une problématique largement partagée : apporter à la demande de logements une réponse diversifiée, depuis l'accession à la propriété jusqu'au logement très social, y compris les structures d'accueil d'urgence. Il faudrait disposer d'éléments plus solides et de critères véritablement objectifs pour mieux apprécier l'évolution budgétaire et comprendre notamment ce que signifient très exactement les 93 000 logements sociaux évoqués par la ministre : le rapporteur lui-même a remarqué que l'analyse de l'USH différait de celle de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Entre PLS (prêt locatif social) et PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), auxquels vient s'ajouter encore un peu de financement de réhabilitation, il est difficile de s'y retrouver dans l'offre de logement, par exemple lorsqu'il s'agit de logement très social.

S'agissant du PNRU, le budget fait une fois de plus appel à des financements exceptionnels : après avoir prélevé sur le FRU en 2006, on tire parti en 2007 des conséquences de la réforme des SACI. Peut-on raisonnablement construire une politique budgétaire de l'État, a fortiori sur un engagement aussi fondamental, à coup de ressources exceptionnelles ? Cela ne paraît pas de bonne méthode, d'autant que personne ne sait à quelles ressources exceptionnelles le prochain gouvernement pourra faire appel en 2008.

Le problème d'appréciation des chiffres se pose pour le PNRU, selon que les données proviennent de l'ANRU, de l'USH ou de la compilation d'analyses régionales, notamment lorsqu'il s'agit de mesurer le taux de couverture du flux cumulé des démolitions par les reconstructions. Entre le moment où l'on démolit et celui où l'on reconstruit, il s'ensuit inévitablement un décalage dont il faut veiller, particulièrement dans les zones les plus tendues, à ce qu'il n'en vienne pas à entamer l'offre de logements immédiatement disponibles face à un public en constante augmentation. L'évolution du nombre de demandeurs de logement, entre le début et la fin de la présente mandature, peut être un critère de référence pour juger de l'efficacité de l'action gouvernementale. En 2005, le rapport des reconstructions sur les démolitions était de 53 %, chiffre somme toute assez logique ; reste à savoir comment faire progresser ce taux de couverture. Il n'est que de 76 % en 2006 et devrait atteindre 80 % en 2007. Autrement dit, le déficit cumulé des trois premières années équivaut pratiquement à une année de démolitions sans aucune reconstruction... N'est-il pas temps de mettre en œuvre des solutions de rattrapage, particulièrement dans les zones de tension, pour éviter que la rénovation urbaine n'en vienne à totalement annuler l'augmentation de l'offre de logements ? Bon nombre de maires et de présidents de communautés d'agglomération s'inquiètent de voir toute leur offre de logements disponibles servir au relogement.

La nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale, qui devait être dotée de 500 millions d'euros par an, ne sera finalement dotée que de 385 millions

en crédits de paiement en 2007. Comment sera-t-il possible d'engager malgré tout 500 millions ?

Les aides personnelles au logement ont été revalorisées de 1,8 % alors que les loyers ont progressé de 2,7 % et les charges de 5 %. On peut se demander comment, avec un tel différentiel, l'État peut espérer maintenir l'objectif de solvabilisation des locataires.

Le Gouvernement avait pris l'engagement de ramener le seuil de versement de l'APL de 24 à 15 euros, à la suite, d'ailleurs, de l'intervention du Médiateur de la République. Cet engagement ne sera visiblement pas tenu.

Les subventions aux bailleurs sociaux ne connaîtront aucune actualisation dans le budget 2007, au risque de voir leur dette progressivement se reconstituer et à devoir une fois de plus apurer leur situation dans les conditions budgétairement difficiles.

M. Georges Mothron, au nom du groupe UMP, s'est réjoui de voir les programmes de rénovation urbaine prolongés jusqu'en 2013, soit deux années supplémentaires par rapport à la date prévue dans la loi de cohésion sociale. Il sera ainsi possible de rattraper le retard à l'allumage pris lors du montage des projets. Les nouveaux CUCS de trois ans permettront de disposer d'un cadre contractuel fort autour de cinq priorités : accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance et sécurité, santé. Avec près de 800 millions d'euros, le programme « équité territoriale et soutien » bénéficiera des moyens nécessaires pour une montée en puissance des actions visant à restaurer l'égalité des chances.

La mobilisation des crédits en faveur de la construction de logements sociaux et de logements privés à loyer maîtrisé est à la hauteur des enjeux, concrétisant les dispositifs adoptés dans le cadre de la loi ENL visant à relancer la chaîne de production et à résorber les retards accumulés sous d'autres gouvernements. L'objectif de 100 000 logements HLM est presque atteint. La dotation budgétaire de l'ANAH, en progression, lui permettra de subventionner les travaux dans 37 500 logements et de remettre sur le marché bon nombre de logements vacants. Parallèlement, la montée en puissance du nouveau prêt à taux zéro permettra à plus de 250 000 bénéficiaires de disposer plus de 250 millions d'euros. Enfin, la mise en place des dispositifs Borloo dans le neuf et dans l'ancien et l'application du taux réduit de TVA pour les opérations en accession sociale dans les quartiers en rénovation urbaine devraient contribuer à débloquer la situation du logement, de même que les financements dégagés au profit du FNAL, sans oublier la revalorisation des aides personnelles au logement de pratiquement 2 % à compter du 1^{er} janvier 2007, qui profitera à près de six millions de foyers.

Se pose toutefois la question, déjà évoquée, des opérations de renouvellement urbain dans des zones à très forte concentration de logements sociaux parfois négligés depuis plusieurs décennies. C'est notamment le cas de

tout un quartier d'Argenteuil, constitué d'immeubles HLM devenus vétustes, qui jouxte deux quartiers similaires de Saint-Gratien et d'Epinay-sur-Seine. Or il semblerait que le déblocage des financements ANRU soit subordonné à l'obligation de reconstruire in situ 50 % des logements détruits alors qu'il serait parfaitement possible de les reconstruire dans d'autres endroits de la ville ; cela ne participe pas à l'objectif de mixité sociale.

En conclusion, M. Georges Monthron a relevé que la volonté de renouvellement urbain exprimée par le groupe UMP tant au sein de la commission que sur le terrain commençait à se traduire concrètement dans les faits, à tel point que ceux qui, voilà trois ans, doutaient de l'efficacité de l'ANRU se bousculent désormais à son guichet – sans doute faut-il y voir la rançon de la gloire –, et a indiqué que son groupe voterait ce budget.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a rapporté l'inquiétude des conseils généraux, qui ne cessent d'alerter le Gouvernement sur ce tonneau des Danaïdes que constitue le transfert de la gestion du RMI, avec des retards de compensation de TIPP, qui en viennent à représenter jusqu'à six points de fiscalité. Il avait été assuré que, grâce à la loi de cohésion sociale et aux contrats d'avenir, cet écart allait lentement, mais inexorablement se réduire. Aussi les départements se sont-ils lancés dans une politique très volontariste, acceptant de prendre une part du fardeau après avoir calculé qu'un allocataire du RMI passant en contrat d'avenir représenterait un coût pour les finances départementales, estimé à 1 200 euros par an dans la Haute-Vienne. Mais ils ignoraient que l'État sortirait l'allocataire en question du calcul de la compensation de la TIPP, tant et si bien que son coût n'est plus de 1 200 euros, mais bien de 5 200 euros... C'est là un véritable marché de dupes, à telle enseigne que plusieurs présidents de conseils généraux ont d'ores et déjà arrêté de signer des contrats d'avenir. Au final, tout un pan de la loi de cohésion sociale sera mis à mal, ce qui pénalisera les plus fragiles dans la mesure où, depuis la suppression des CES et CEC et la réforme de l'ASS, les contrats d'avenir restent le seul dispositif accessible aux publics les plus éloignés de l'emploi. L'État doit impérativement entendre raison et la solidarité nationale continuer à jouer sur ces politiques de l'emploi. Qui plus est, le serpent en vient à se mordre la queue lorsqu'on apprend que la rallonge de fin d'année sera distribuée au vu de trois critères, parmi lesquels le volet insertion : autrement dit, plus on insère, plus on aura de compensation, mais les insérés sortiront automatiquement de la compensation ! Il faut impérativement sortir de cette histoire kafkaïenne si l'on veut que les départements continuent à participer à la politique de l'emploi.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a également enjoint le Gouvernement de rappeler aux services de l'État dans les départements et la région que les conseils généraux et les collectivités locales n'étaient pas leurs prestataires de services : on a vu un rectorat embaucher des gens pratiquement au noir, des Rmistes en contrat d'avenir sur des postes d'auxiliaires de vie scolaire, poste à compétence d'État, puis demander au département de régulariser a posteriori... Ce genre d'abus s'est reproduit dans plusieurs départements. Une

remise en ordre s'impose de toute urgence si l'on veut que les solidarités locales continuent à jouer aux côtés de l'État.

M. François Brottes s'est inquiété du retrait des caisses d'allocations familiales de tous les dossiers « contrat temps libre », « contrat petite enfance » et autres dispositifs d'accompagnement social dans les quartiers en difficulté depuis que l'État semble lui avoir coupé les vivres. Il ne suffit pas de réhabiliter les bâtiments, encore faut-il maintenir l'accompagnement social. Le phénomène prend des proportions assez préoccupantes, avec des diminutions qui peuvent atteindre 50, voire 60 %.

Une circulaire a récemment été adressée aux préfets pour leur expliquer que l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage ne signifiait pas forcément construire une résidence hôtelière quatre étoiles... Alors que les maires, en quelque sorte « désignés volontaires », sont plutôt enclins à se montrer coopératifs, les services de l'État, DDA, DDE et autres missions « loi sur l'eau » ne cessent de les harceler en les enjoignant de réaliser toutes sortes d'aménagements préalablement à la construction de ces aires. À moins de les installer au cœur du village, ces tracasseries administratives deviennent proprement insupportables pour les maires qui se sentent pris au piège, d'autant que la gestion de ces flux n'est pas toujours simple. Cette affaire appelle un minimum de bon sens, dans l'intérêt tant de l'État que des collectivités.

Enfin, M. François Brottes a demandé si l'État avait arrêté une philosophie sur la taille que devaient avoir les établissements publics fonciers. Les problématiques du périurbain et de l'urbain ne sont pas forcément les mêmes ; à vouloir constituer des entités par trop importantes, on peut en arriver à bloquer certains projets d'établissements publics fonciers.

M. Pierre Cohen a rappelé qu'en novembre 2005, à la suite d'émeutes particulièrement inquiétantes, l'examen du budget de la ville avait été décalé d'une dizaine de jours et une rallonge budgétaire de 100 millions d'euros avait été décidée, destinée pour l'essentiel à compenser les coupes sombres dont avaient été victimes les associations. On pouvait dès lors s'attendre à une politique ambitieuse du logement, même si le succès, artificiel, de l'ANRU tient avant tout au fait que celle-ci est le seul et unique guichet auquel il est désormais possible de s'adresser.

Reste qu'à côté de la reconstruction des murs, il est tout aussi nécessaire de recréer du lien social en s'appuyant sur les associations. Il est permis de se demander si les 100 millions ont eu de réelles retombées sur les associations de terrains ; à l'exception de celles qui, arrosées par le biais de la réussite éducative, bénéficient effectivement de financements réels, toutes les autres se retrouvent en butte aux pires difficultés, au point de devoir licencier. M. Pierre Cohen, qui a constaté cette situation dans un secteur qu'il connaît particulièrement bien, a demandé s'il s'agissait là d'une exception ou d'un cas général.

Les CUCS sont venus remplacer les contrats de ville et il a fallu plusieurs mois pour en comprendre le fonctionnement. On pouvait espérer que les trois niveaux correspondent à la logique géographique unanimement reconnue d'une politique de la ville : un premier niveau correspondant aux quartiers prioritaires en grande difficulté bénéficiant de moyens spécifiques, un deuxième correspondant à des zones appelant des abondements particuliers et un troisième périmètre beaucoup plus large, ne nécessitant que des actions d'accompagnement ou de prévention de la délinquance, par exemple lorsqu'il s'agit de reconstruire des logements ailleurs que dans les quartiers en grande difficulté où on les détruit. Or l'expérience d'un GIP « politique de la ville » dans l'agglomération toulousaine amène à craindre une remise en cause de ce troisième niveau, les CUCS ne semblant plus concerner que les seules zones ultraprioritaires. Là encore, ne faut-il y voir que le résultat d'une politique purement locale, hautement condamnable ?

Mme Annick Lepetit a elle aussi regretté les bagarres auxquelles donnaient lieu les chiffres du logement en demandant pourquoi il n'existait pas dans le bleu budgétaire un récapitulatif des constructions de logements par catégorie sociale – PLS, PLAI, etc. – afin de rendre les discussions plus aisées et couper court aux divergences d'interprétation. On sait par exemple que les besoins qui ressortent le plus souvent des listes des demandeurs de logements sociaux n'entrent pas dans les critères des logements PLS, les plus construits.

Le taux d'effort des ménages est quant à lui déterminé par des indicateurs précis. Il est permis de s'étonner que le budget 2007 ne fasse aucunement mention d'un accroissement de ce taux d'effort alors que l'actualisation de l'APL ne dépasse pas 1,8 % alors que les loyers et charges augmentent de 2,7 à 5 %.

En réponse aux différents orateurs, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a apporté les précisions suivantes :

La nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances présente trois avantages importants : la notion de guichet unique, qui évite aux associations de monter deux ou trois dossiers pour percevoir 100 euros, et de voir les premiers financeurs demander déjà des évaluations au moment où les derniers n'ont pas encore rendu leur réponse ; une efficacité accrue de la politique de la ville grâce à une gestion et un suivi simplifiés, via un agent comptable central, et des circuits de financement plus courts ; une meilleure lisibilité pour les associations utilisatrices, les contrats urbains de cohésion gérés par l'agence étant signés par le maire et le préfet, représentant de l'État, dans le cadre de conventions pluriannuelles clairement liées.

Les CUCS ont fait l'objet d'une analyse par la Délégation interministérielle à la ville (DIV), qui a ainsi réalisé une véritable photographie de l'état des quartiers arrêtant la géographie prioritaire de chacune des villes articulées suivant trois priorités, où le niveau I, celui des quartiers en très grande difficulté, apparaît souvent assez proche du niveau I de l'ANRU. Il s'agit là d'un outil d'aide à la décision ; il appartient ensuite aux élus d'en discuter avec les

représentants de l'État pour mettre en place le CUCS et d'en déterminer ensemble les priorités. Des enveloppes régionales ont été notifiées fin octobre aux préfets de région ; la signature des contrats est prévue pour la fin de l'année. D'ores et déjà, des appels à projets ont été lancés par l'État et les collectivités afin d'éviter toute rupture dans les financements des associations.

Le Gouvernement a évidemment eu de nombreux échos des retraits des CAF. Une réunion avec le cabinet de M. Philippe Bas est prévue la semaine suivante dans la mesure où la mise en place des contrats urbains ne peut se concevoir sans les actions d'accompagnement. Cette question ne pourra être éludée lors de la discussion de la convention d'objectifs de la CAF.

La règle en matière de reconstitution de l'offre locative dans le cadre du PNRU est connue de tous : un logement social reconstruit pour un logement social démoli. Pour autant, il n'existe aucune obligation de reconstituer la même offre ; non seulement il est possible, et même indispensable pour restaurer une certaine mixité, de proposer plusieurs types de logement social, mais la reconstruction doit correspondre aux besoins de la population et donc s'effectuer sur l'ensemble de la ville, hors des quartiers sensibles. Il est à noter que l'écart entre les démolitions et les reconstructions commence à se réduire ; il n'est pas seulement lié au décalage entre les deux opérations ; il peut s'agir de démolitions sans reconstruction à un pour un, particulièrement dans des quartiers à très fort taux de vacance où les opérateurs, en toute logique, ne souhaitent pas voir reconstruire la même offre. L'objectif est de reconstruire au maximum avant la démolition pour éviter des phénomènes de décalage qui peuvent effectivement poser de sérieux problèmes aux commissions de relogement, particulièrement en Île-de-France. Le matin même au Sénat, la ministre s'est engagée au nom du Gouvernement à réaliser une analyse des opérations de relogement de l'ensemble des programmes ANRU afin d'assurer un réel suivi. Ces opérations de relogement sont du reste une occasion privilégiée de discuter avec les familles de leur parcours résidentiel et d'évoquer divers sujets – la charte d'insertion, par exemple.

Il n'y a aucune raison de craindre que l'ANRU ne perde ses qualités de structure de proximité. La gestion de nombreux dossiers ne représente pas de difficultés particulières dans la mesure où l'organisation de l'ANRU s'appuie sur des services déconcentrés : le préfet du département, délégué territorial de l'ANRU, et les services de l'État, chargés de l'instruction. Il n'en est pas moins utile de renforcer les structures d'ingénierie des bailleurs, des porteurs de projets et des acteurs locaux. L'ANRU prévoit du reste des accompagnements avec la Caisse des dépôts afin d'aider les villes qui ne disposeraient pas de structures suffisantes pour conduire les projets à leur terme.

Le ministère a évidemment eu connaissance des retards de paiement de l'ANRU, qui tiennent essentiellement aux délais d'instruction des paiements au niveau des DDE, puis de l'Agence, pour ce qui touche aux démolitions, les services de l'État ayant dû « inventer » cette opération, qu'ils n'avaient jusqu'alors jamais eu l'occasion de gérer, en termes comptables. Les procédures

de paiement ont été simplifiées en mettant en place une instruction allégée des demandes en attente, qui permettra le paiement, d'ici à fin 2006, d'une somme estimée à 150 millions d'euros, et, pour l'avenir, une procédure de paiement accélérée reposant sur un système d'avances de 15 % payables dès la confirmation de l'intention du maître d'ouvrage de s'engager dans l'opération prévue par la convention, suivis de versement d'acomptes jusqu'à hauteur de 70 % sur simple présentation d'attestations d'avancement physique, le solde étant évidemment débloqué sur présentation des justificatifs.

La déconcentration portera essentiellement sur la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. L'ANRU étudie notamment la possibilité de déléguer la gestion des conventions, ce qui permettrait, là encore, d'accélérer les procédures.

Au-delà des querelles de chiffres, le nombre de mises en chantier paraît significatif dans la mesure où elles répondent concrètement aux besoins de logements. Les 410 000 logements mis en chantier en 2005 correspondent à un niveau exceptionnel, jamais atteint depuis 1980. Le tableau retraçant la répartition détaillée des logements sociaux peut parfaitement être communiqué : l'objectif pour 2006 reste de 8 000 logements PLAI et 54 000 PLUS, pratiquement conforme aux prévisions initiales, et le nombre de PLS réalisés de 28 000 alors que l'objectif était de 27 000. À ce total de 90 000 logements viennent s'ajouter 5 000 logements correspondant au reliquat des PLS Foncière.

Il est à noter que l'ANRU bénéficiera de 356 millions d'euros de crédits de paiement dans le cadre de la rénovation urbaine, auxquels il convient d'ajouter 100 millions d'euros en provenance des SACI, en cours de versement, et 100 millions d'euros provenant des dividendes de la Caisse des dépôts : d'où le total annoncé de 556 millions d'euros.

Si le volume d'aides aux bailleurs sociaux est resté inchangé entre 2005 et 2006, cela n'a rien à voir avec la dette dans la mesure où les crédits de paiements sont en phase avec les autorisations d'engagement. La conséquence de la non-contractualisation de la subvention équivaut certes à une baisse, relativement minime, de 1,8 % à chaque opération à euro constant, mais celle-ci est largement compensée par d'autres mesures dont bénéficient les opérations des bailleurs sociaux depuis 2005 : exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties durant vingt-cinq ans au lieu de quinze, baisse de 0,05 % du taux des prêts au 1^{er} janvier après une baisse de 0,15 % au 1^{er} novembre 2005, allongement de la durée des prêts de 35 à 40 ans, nouvelle baisse de 0,2 % du taux des prêts annoncée au congrès HLM.

S'agissant du livret A, la Commission européenne a effectivement mis en demeure la France sur le sujet des droits spéciaux octroyés en la matière à La Poste, aux caisses d'épargne et au Crédit mutuel, préalablement à une décision sur la base de l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne. Dans la réponse qu'il lui a adressée fin septembre, le Gouvernement a défendu

l'architecture actuelle des circuits du livret A et du livret bleu, considérant que ce mode de distribution ne faussait pas la concurrence entre les réseaux bancaires compte tenu de la faible importance du livret A par rapport à l'ensemble des placements. Au surplus, l'existence de droits spéciaux de distribution du livret A répond à des considérations d'intérêt général, en l'espèce le financement du logement social et l'accessibilité bancaire du plus grand nombre. La Commission n'a pas encore fait connaître la suite qu'elle entend réserver à cet argumentaire.

Le programme de mobilisation des terrains susceptibles d'être cédés par l'État en faveur de la réalisation de logements sociaux porte sur sept cents sites identifiés ; la réalisation en juillet 2006 de plus de 25 000 logements était déjà programmée sur 280 de ces sites, soit 4 millions de mètre carrés à réaliser dans les trois ans. La programmation s'enrichit au fur et à mesure de l'approfondissement du travail de recensement ; lorsque les cessions interviennent dans des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU, l'État exige que la proportion de logements sociaux construits sur ces terrains représente entre 50 et 100 % des réalisations prévues. D'une façon générale, la répartition précise entre logements sociaux et logements classiques n'est connue qu'à un stade plus avancé de la réalisation ; mais d'ores et déjà, sur les opérations déjà réalisées, la proportion de logements sociaux varie considérablement selon les sites ; une moyenne générale tourne autour de 35 % et le Gouvernement entend la remonter.

Le seuil de versement de l'APL est effectivement resté à 24 euros. Les aides personnelles au logement ont été revalorisées de 1,8 % pour les loyers à compter du 1^{er} septembre 2005 et une nouvelle actualisation à hauteur de 1,8 % aura lieu le 1^{er} janvier 2007, incluant cette fois les charges. Ces revalorisations représenteront pour 2007 un coût budgétaire de 127 millions d'euros alors même qu'a été engagée une politique de modération des loyers : depuis le 1^{er} janvier, le nouvel indice a systématiquement évolué à un rythme inférieur à celui de l'ICC.

La préoccupation de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont à propos de l'affectation d'une part de la TIPP au financement du RMI et de la non-prise en compte des contrats d'avenir est parfaitement légitime, mais totalement hors du cadre de ce budget. Les réponses concrètes devront être étudiées en concertation avec le ministre chargé des collectivités locales.

Le problème de la réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage est suffisamment difficile pour que, au-delà de la simple approche budgétaire, l'État ait à cœur d'accompagner les collectivités dans un esprit de facilitation. L'attention des DDE devra effectivement être appelée sur ce point.

S'agissant des établissements publics fonciers, la loi offre deux possibilités : l'EPF d'État ou l'EPF d'agglomération. Des créations viennent d'avoir lieu ou sont en cours. En Île-de-France, le consensus a été difficile, mais a permis de déboucher sur un dispositif cohérent avec un EPF régional et trois EPF départementaux. Il n'est pas encore possible, faute de disposer du recul suffisant, de préconiser une recette particulièrement intéressante en la matière.

La rallonge budgétaire de 181 millions décidée en novembre 2005 a été répartie à hauteur de 5 millions sur le budget de l'éducation nationale, 15 millions sur le budget jeunesse et sports, 5 millions sur l'offre d'activités sportives, 3,5 millions sur les parcours d'animation au sport, 6,5 millions sur la structuration des réseaux associatifs. Les 80 millions supplémentaires pour le FIV ont été gérés par le ministère de la cohésion sociale : 53 millions sont allés directement à des financements de proximité et 20 millions ont été répartis entre les départements ayant des préfets délégués à l'égalité des chances. Il a été demandé à la délégation interministérielle à la ville de publier à la fin de l'année l'affectation précise de l'ensemble de ces crédits de façon à ce que chacun ait connaissance de l'utilisation de cet argent public. C'est également dans le même esprit que l'évaluation des contrats de cohésion sociale bénéficiera d'une part plus importante. Les auteurs des divers rapports sur la politique de la ville se sont toujours accordés sur la nécessité d'une évaluation : aussi les nouveaux CUCS feront-ils l'objet d'une double évaluation, sur les aspects opérationnels, factuels, et sur les résultats proprement dits.

S'agissant enfin du taux d'effort des bénéficiaires d'aides à la personne, il convient de rappeler que les chiffres indiqués pour 2007 correspondent à des prévisions. Des signes de détente des loyers sont déjà perceptibles dans certaines agglomérations ; le nouvel indice de révision des loyers montre en outre un fort effet de modération.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, ayant été informé que la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction aurait modifié les conditions de délivrance des agréments en ne les conditionnant plus qu'à la présentation d'un plan de financement équilibré, s'est enquis de savoir les conséquences que cette modification pourrait avoir sur l'établissement des données statistiques du ministère.

La ministre déléguée s'est engagée à répondre par écrit à cette question.

M. Pierre Cohen, estimant choquant que la discussion du projet de loi sur la prévention de la délinquance se déroule sous l'égide du seul ministre de l'intérieur, a demandé si la ministre comptait y prendre une part active.

La ministre déléguée a répondu que tout ce qui touchait à la politique de la ville concernait au premier chef le ministre chargé de la cohésion sociale qui suivra ce débat avec le plus grand intérêt. Répondant à Mme Annick Lepetit, la ministre déléguée a indiqué que les chiffres annoncés pour 2007 en matière de taux d'effort des ménages constituaient des prévisions. En outre, des signes de détente du coût des loyers se manifestent déjà dans certaines agglomérations et le nouvel indice de référence des loyers montre un fort effet de modération.

Le président Patrick Ollier a remercié la ministre déléguée pour la qualité et la précision, reconnues par tous les intervenants, de ses réponses.

Après le départ de la ministre, la commission a examiné pour avis les crédits des programmes « aide à l'accès au logement ; développement et amélioration de l'offre de logement », de la mission « ville et logement » pour 2007.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis, a exprimé un avis favorable sur les crédits des programmes « aide à l'accès au logement ; développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et Logement » sous réserve de l'adoption d'un amendement qu'il a présenté, visant à financer la suppression du seuil de 24 euros en deçà duquel les aides au logement ne sont pas versés, estimant que la dépense correspondante était d'environ 34 millions d'euros. Cet amendement prélève 12 millions d'euros sur les crédits du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » et 22 millions d'euros sur les crédits du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ». Il vise surtout à attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que le seuil exclut du bénéfice de l'aide près de 120 000 personnes.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet s'est félicité de ce que la majorité maintienne la pression sur cette question déjà évoquée en vain lors du débat de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Le Président Patrick Ollier a fait observer que c'était là la marque des préoccupations sociales de la majorité.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement à l'unanimité.

M. Luc Chatel a présenté un amendement renvoyant à un décret l'institution d'un mécanisme de garantie des emprunts consentis en faveur des titulaires d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée. Il a expliqué qu'il s'agissait d'un dispositif ayant été adopté par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, au cours de la discussion de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, puis supprimé lors de la Commission mixte paritaire.

Le Président Patrick Ollier a attiré l'attention de la Commission sur le risque que cet amendement soit jugé irrecevable, dans la mesure où il constituait un cavalier budgétaire.

M. François Brottes a fait part de son soutien de principe, tout en considérant qu'une disposition de cette nature aurait mérité plutôt de relever d'une volonté politique spontanée du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis, a émis un avis favorable, en souhaitant que l'amendement puisse permettre d'obtenir du Gouvernement des éléments d'information sur la manière de traiter le problème soulevé, s'agissant notamment des travaux menés par le groupe de travail mis en place sur le sujet.

Le Président Patrick Ollier a souhaité également que l'adoption de l'amendement par la Commission, au-delà de la question de la recevabilité, puisse fonctionner comme un signal.

◇
◇ ◇

La Commission l'a adopté à l'unanimité, puis, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « aide à l'accès au logement ; développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement » pour l'année 2007.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 34

État B

Mission "Ville et logement"

Amendement n° II - 165 présenté par M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis :

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement (*en euros*) :

Programmes	+	-
Rénovation urbaine <i>dont titre 2</i>	0	0
Equité sociale et territoriale et soutien <i>dont titre 2</i>	0	12.000.000
Aide à l'accès au logement <i>dont titre 2</i>	34.000.000	0
Développement et amélioration de l'offre de logement <i>dont titre 2 dépenses de personnel</i>	0	22.000.000 20.000.000
TOTAUX	34.000.000	34.000.000
SOLDE	0	

Article additionnel après l'article 62

Amendement présenté par M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis et M. Luc Chatel :

Après l'article L. 313-6 du Code monétaire et financier, il est inséré une sous-section 4 ainsi rédigée :

« Sous-section 4 : Garantie des emprunts consentis en faveur des titulaires d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée.

« Art.- L. 313-6-1.- I – Il est institué un mécanisme de garantie des emprunts immobiliers contractés par les établissements financiers avec des titulaires d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée.

« II – Un décret pris après concertation avec les représentants des établissements de crédit fixe l'organisation, les conditions d'accès et les ressources du fonds de garantie mis en place à cet effet.

« III – Les présentes dispositions seront également applicables aux départements et territoires d'Outre-Mer. »