



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

VILLE ET LOGEMENT

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

Rapporteur spécial : M. François SCELLIER,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : DES MOYENS CONSOLIDÉS POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT	13
I.– LE BUDGET DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	13
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005 ET 2006	13
1.– L'exécution budgétaire en 2005	13
2.– L'exécution budgétaire en 2006	19
<i>a) L'exécution budgétaire du programme Aide à l'accès au logement</i>	19
<i>b) L'exécution budgétaire du programme Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	19
B.– LE BUDGET DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT EN 2007	21
1.– Le budget de la politique du logement en 2007	21
2.– La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances	26
C.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	27
1.– L'action <i>Soutien</i>	27
<i>a) Les dépenses de personnel de la mission Ville et logement</i>	27
<i>b) Les dépenses de fonctionnement</i>	29
2.– L'action <i>Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction</i>	30
II.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	30
A.– LES AIDES BUDGÉTAIRES AU LOGEMENT	31
B.– DES DÉPENSES FISCALES EN FORTE HAUSSE	32

C.– LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU 1 % LOGEMENT	33
1.– Une intervention croissante des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	33
a) <i>La délégation des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements</i>	33
b) <i>Le transfert des fonds de solidarité logement aux départements</i>	34
2.– Les interventions du 1 % logement	35
DEUXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCÈS AU LOGEMENT	39
I.– LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	39
A.– UNE AIDE POUR SIX MILLIONS DE MÉNAGES	39
B.– LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	41
1.– Le financement des aides personnelles en 2005 et 2006	41
2.– Le financement des aides personnelles en 2007	42
C.– L'EFFICACITÉ DES AIDES À LA PERSONNE	43
1.– Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement	43
2.– La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement	44
II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	46
A.– LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS GARANTISSANT L'ACCÈS À L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT	46
B.– L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	47
TROISIÈME PARTIE : DÉVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX	49
I.– LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	50
A.– UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE POUR UNE RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	50
B.– LE PACTE NATIONAL POUR LE LOGEMENT	51
1.– Améliorer l'équilibre des opérations locatives sociales	51
2.– Mobiliser la ressource foncière	51
3.– Encourager les maires bâtisseurs	53
II.– DES MOYENS FINANCIERS QUI PERMETTENT DE RESPECTER LA PROGRAMMATION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	53
A.– LES AIDES AU LOCATIF SOCIAL EN 2006	53

B.– DES MOYENS CONFORTÉS EN 2007	55
1.– La mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale	55
2.– La déclinaison régionale de la loi programmation pour la cohésion sociale.....	57
C.– LES DÉPENSES FISCALES.....	58
III.– LE BILAN DES AIDES À LA PIERRE	59
A.– LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX.....	59
1.– Le prêt locatif à usage social.....	59
2.– Le prêt locatif aidé à l'intégration	60
B.– LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	61
C.– LES OPÉRATIONS DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION.....	61
D.– LA SURCHARGE FONCIÈRE.....	62
E.– LE LOCATIF INTERMÉDIAIRE	63
1.– Le prêt locatif social	63
2.– Le prêt locatif intermédiaire.....	64
F.– L'ÉVALUATION DES AIDES AU PARC LOCATIF SOCIAL	65
QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ	67
I.– DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ : LE SUBVENTIONNEMENT DES TRAVAUX DES PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS	68
A.– L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT	68
1.– Les missions de l'Agence nationale de l'habitat.....	68
2.– La mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale	69
a) <i>Une hausse significative des moyens en 2005</i>	<i>69</i>
b) <i>La montée en charge du Plan de cohésion sociale en 2006</i>	<i>70</i>
3.– Des moyens confortés en 2007.....	71
B.– DÉVELOPPER L'OFFRE LOCATIVE À LOYER MAÎTRISÉ ET LES AIDES EN FAVEUR DES LOCATAIRES AUX REVENUS MODESTES	73
II.– L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT : LE CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX	75
III.– LA LUTTE CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS	76

IV.– LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF	78
A.– UN DISPOSITIF « ROBIEN » RECENTRÉ	78
a) <i>La relance de la construction de logements locatifs privés</i>	78
b) <i>Les limites du dispositif « Robien »</i>	79
c) <i>La réforme du dispositif Robien</i>	80
B.– FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE NOUVELLE DANS LE SECTEUR INTERMÉDIAIRE : LE DISPOSITIF « BORLOO »	80
CINQUIÈME PARTIE : AMÉLIORER L'OFFRE DE LOGEMENT	85
I.– L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	86
A.– LES AIDES DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS	86
1.– Le financement des travaux des propriétaires–occupants	86
2.– L'évaluation des actions de l'Agence nationale de l'habitat dans le domaine de l'amélioration du parc privé	87
B.– LES AIDES FISCALES	87
C.– LES TRAVAUX DE MISE EN SÉCURITÉ DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT COLLECTIF	88
II.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	88
A.– LA LUTTE CONTRE LE SATURNISME	90
1.– Le renforcement du dispositif de lutte contre le saturnisme	90
2.– L'exécution budgétaire	91
3.– Les perspectives en 2007	92
B.– LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE	93
1.– Le dispositif de résorption de l'habitat insalubre	93
2.– Les perspectives en 2007	94
C.– LE FINANCEMENT PAR L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT DE TRAVAUX EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DANS LE LOGEMENT	95
III.– LE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	95
SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	99
I.– UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE PRÊT À TAUX ZÉRO	100
A.– LA RÉFORME DU PRÊT À TAUX ZÉRO	100
1.– Le champ d'application du nouveau dispositif	101
2.– Les bénéficiaires	101

3.– Les caractéristiques financières	101
4.– Le renforcement du prêt à taux zéro	103
B.– LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO	104
C.– LE PREMIER BILAN DU NOUVEAU DISPOSITIF DE PRÊT À TAUX ZÉRO	105
1.– L’accession à la propriété pour 200.000 ménages	105
2.– Un dispositif qui permet l’accession sociale à la propriété dans l’ancien et dans les centres urbains	107
3.– Un dispositif en faveur des ménages modestes	108
II.– DES DISPOSITIFS INNOVANTS EN FAVEUR DE L’ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	109
A.– UN OBJECTIF MAJEUR DE LA LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT	109
B.– LE DÉVELOPPEMENT DE LA LOCATION-ACCESSION	111
1.– La réforme du dispositif de location-accession	111
2.– Un dispositif insuffisamment développé	112
C.– LA RÉFORME DES SOCIÉTÉS ANONYMES DE CRÉDIT IMMOBILIER	113
D.– LE DISPOSITIF DE FONCIER DIFFÉRÉ	114
EXAMEN EN COMMISSION	115
<i>Article 62 (Article L. 834–1 du code de la sécurité sociale) : Harmonisation des taux de cotisations employeurs au fonds national d’aide au logement (FNAL)</i>	<i>121</i>
ANNEXE	127

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 89 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Le présent rapport spécial porte sur les programmes *Aide à l’accès au logement* et *Développement et amélioration de l’offre de logement* de la mission *Ville et logement*.

Les deux autres programmes de cette mission sont l’objet du rapport spécial de M. François Grosdidier – doc AN n° 3363, annexe 40.

INTRODUCTION

La politique du logement aura été un des grands chantiers de la législature.

En effet, la crise du logement a été considéré au début des années 2000 avec une acuité particulière. Cette crise freine l'accès au logement de chacun de nos concitoyens et touche plus particulièrement les ménages modestes. Les manifestations en sont connues : hausse du taux d'effort des ménages en raison de la hausse importante des loyers, baisse du nombre de primo-accédants dans le nombre total des accédants, attente parfois longue pour l'accès aux logements sociaux, baisse du taux de rotation entre parc public et parc privé et, comme l'ont montré les incendies dramatiques dans l'agglomération parisienne durant l'été 2005, situation très dégradée de certains habitats collectifs.

Les causes en sont multiples : ralentissement de la construction dans les parcs privé et public depuis une dizaine d'années et notamment entre 1997 et 2002, multiplication des phénomènes de « décohabitation » en raison de l'évolution sociologique et démographique de la population, hausse importante des prix dans les secteurs foncier et immobilier.

Le Gouvernement a donc mis en place une politique ambitieuse et volontariste : l'ensemble des dispositifs de la politique du logement ont été réformés afin de relancer l'offre de logements locatifs publics et privés et l'accession à la propriété.

S'agissant du parc locatif social, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a permis la relance de la construction de logements sociaux en prévoyant le financement de 500.000 logements sociaux de 2005 à 2009. Ce plan de relance vigoureux fait déjà sentir ses effets : le nombre de logements sociaux financés était de 56.288 en 2002. Il devrait être de 90.000 à 95.000 en 2006 et de 100.000 en 2007. Par ailleurs, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit de nombreuses mesures pour favoriser la mobilisation de la ressource foncière et pour encourager les maires qui construisent des logements sociaux.

Le secteur locatif privé insuffisamment développé depuis de nombreuses années a connu aussi des mutations profondes. La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a mis en place un nouveau dispositif d'investissement locatif « Robien » qui a permis de relancer la construction de logements locatifs privés. La loi du 13 juillet portant engagement national pour le logement a recentré ce dispositif sur les grandes agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu et mis en place le dispositif « Borloo » pour permettre le développement d'un parc de logements locatif privé intermédiaire. Parallèlement, l'élargissement des compétences de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) lui permet désormais de développer un parc privé conventionné dans l'ancien.

Afin de renforcer la politique d'accès sociale à la propriété, le prêt à taux zéro a été réformé par la loi de finances pour 2005 qui l'a transformé en dispositif fiscal, l'a étendu à l'ancien et en a amélioré les barèmes. 240.000 ménages devraient bénéficier de ce prêt en 2005 contre 80.000 en 2004. La loi du 13 juillet 2006 a renforcé ce dispositif pour les ménages accédants à la propriété dans les zones où le marché immobilier est le plus tendu et a mis en place un taux de TVA réduit pour les opérations d'accès à la propriété dans les zones urbaines sensibles. En 2007, le Gouvernement assurera le développement des « maisons à 100.000 euros » et la mise en place du dispositif de foncier différé.

Enfin, un nouveau dispositif de lutte contre l'insalubrité a été mis en place par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Les autorités publiques disposent désormais des outils juridiques nécessaires pour lutter contre l'insalubrité.

Le projet de loi de finances pour 2007 s'inscrit dans cette politique volontariste en consolidant les moyens budgétaires consacrés depuis 2005 au développement et à l'amélioration de l'offre de logement.

En 2007, le budget du logement devrait s'élever à 6,15 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2006 et à 5,98 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2006. Cette baisse est en partie liée à la réforme du prêt à taux zéro qui a transformé des dotations budgétaires en dépenses fiscales. A périmètre constant, le budget du logement devrait connaître **une baisse de 2,42 % pour les autorisations d'engagement et de 4,4 % pour les crédits de paiement.**

À lui seul, le programme *Aide à l'accès au logement* devrait représenter 4,92 milliards d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement, en baisse de 3,8 % par rapport à 2006. Il comprend la contribution de l'État au financement des aides à la personne et les subventions aux associations intervenant dans le domaine du logement.

Le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* devrait bénéficier de 1,23 milliards d'euros d'autorisations de programme, en hausse de 3,1 % par rapport à 2006, et de 1,06 milliards d'euros de crédits de paiement, en baisse de 12,5 % par rapport à 2006. Il regroupe, au sein de l'action *Construction locative et amélioration du parc* les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles⁽¹⁾, les subventions à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et le financement des aires d'accueil des gens du voyage.

(1) Les moyens consacrés à la construction de logements sociaux dans les zones urbaines sensibles relèvent de l'ANRU et sont inscrits dans le programme Rénovation urbaine de la mission Ville et Logement.

Le programme comprend aussi les dernières dotations budgétaires en faveur de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro, le financement de la lutte contre l'habitat indigne, les moyens dédiés à la réalisation d'études sur l'habitat et la construction et les dépenses de personnel et de fonctionnement de la mission *Ville et logement*.

Les dépenses fiscales, qui représentent une part croissante de l'effort financier de l'État en faveur du logement depuis la réforme du prêt à taux zéro et le développement des dispositifs d'investissement locatif, **devraient s'élever à 10,61 milliards d'euros, soit une hausse de 9 % par rapport à 2005.**

Au total, l'effort public en faveur du logement devrait représenter 33,55 milliards d'euros en 2007 ⁽¹⁾.

*

* *

(1) Le total comprend les dotations budgétaires, les dépenses fiscales, la contribution des régimes sociaux au financement des aides personnelles (7,2 milliards d'euros) et les autres financements tels que la contribution des employeurs au financement des aides à la personne (2,1 milliards d'euros) la contribution du 1 % logement (3,44 milliards d'euros). En revanche, les dépenses des collectivités territoriales ne sont pas prises en compte.

**LE BUDGET DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT
ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT**

En 2007, le budget du logement devrait représenter **6,15 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2006, et **5,98 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2006. Ces crédits sont regroupés au sein de deux programmes :

– *le programme Aide à l'accès au logement* qui devrait bénéficier de **4,92 milliards d'euros**, soit une baisse de 3,8 % par rapport à 2006 ;

– *le programme Développement et amélioration de l'offre de logement* qui devrait être doté de **1,23 milliard d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une hausse de 3,1 % par rapport à 2006, et **1,06 milliard d'euros de crédits de paiement**, soit une baisse de 12 % par rapport à 2006.

La contribution financière de l'État aux aides au logement prend la forme d'une contribution versée au fonds national d'aide au logement : elle devrait représenter **4,911 milliards d'euros, soit une baisse de 3,8 % par rapport à 2006.**

Le projet de loi de finances prévoit le financement de **100.000 logements sociaux en 2007. 481 millions d'euros d'autorisations de programme et 458 millions d'euros de crédits de paiement** devraient permettre de financer ce programme.

L'Agence nationale de l'habitat bénéficierait d'une subvention d'investissement de **507,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 353 millions d'euros de crédits de paiement**. L'ANAH devrait donc contribuer à la production de 37.500 logements à loyers maîtrisés, et à la remise sur le marché de 18.000 logements vacants. Elle devrait financer les travaux de 35.600 logements insalubres ou copropriétés en difficulté et subventionner l'amélioration du logement de 36.000 propriétaires occupants. **La dotation consacrée au développement des aires d'accueil des gens du voyage devrait s'élever à 40 millions d'euros.**

Concernant la politique d'accès sociale à la propriété, le projet de budget finance les derniers prêts à taux zéro émis jusqu'en février 2005, avant sa transformation en dispositif fiscal. Ainsi, 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus. La dépense fiscale devrait être de **770 millions d'euros et 250.000 ménages devraient bénéficier de ce dispositif.**

Les crédits consacrés à la lutte contre l'habitat indigne devraient être de **26 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une hausse de 30 % par rapport à 2006, et de **23 millions d'euros de crédits de paiement** soit une augmentation de 27,8 % par rapport à 2006. Ces moyens en forte augmentation devraient permettre de conduire des actions plus nombreuses dans le cadre de la nouvelle réglementation, issue de l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à l'habitat indigne.

L'action Réglementation relative à l'habitat devrait être dotée de 7,4 millions d'euros et l'action *Soutien* qui comprend les dépenses de personnel de la mission *Ville et logement* et les dépenses de fonctionnement des deux programmes relatifs au logement devrait bénéficier de **157,67 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+ 0,5%)** et de **157,67 millions d'euros de crédits de paiement (+ 0,8% par rapport à 2006).**

PREMIÈRE PARTIE : DES MOYENS CONSOLIDÉS POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les crédits de la politique du logement sont regroupés dans les programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* au sein de la mission *Ville et logement*.

L'exécution budgétaire en 2005 et 2006, comme le projet de loi de finances en 2007 s'inscrivent dans la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale, comme en témoigne l'augmentation des crédits consacrés au développement du parc locatif public et privé depuis 2005.

I.- LE BUDGET DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005 ET 2006

1.- L'exécution budgétaire en 2005

En 2005, le budget du logement s'est élevé à **1.206,14 millions d'euros d'autorisations de programme** et **6.526,93 millions d'euros de crédits de paiement**.

Les reports de crédits de l'exercice 2004 sur celui de 2005 se sont élevés à **576,5 millions d'euros, soit 8,7 % des crédits votés en 2004**. Cela constitue un doublement regrettable des reports, car les crédits reportés de l'exercice 2003 sur celui de 2004 s'élevaient à 285,71 millions d'euros.

Les reports de crédits se répartissent de la façon suivante :

– 350 millions d'euros ont été ouverts en fin d'année par la loi de finances rectificative pour 2004 sur l'article 10 du chapitre 46-40 *Contribution de l'État au financement des aides à la personne* et reportés sur l'exercice 2005. Il s'agissait de majorer le financement de l'État aux aides à la personne, les besoins pour 2004 ayant été sous-estimés au moment du vote de la loi de finances pour 2004 ;

– 201,80 millions d'euros ont été reportés sur le chapitre 65-48 *Construction et amélioration de l'habitat*, soit 14,7 % de la dotation initiale. 100 millions d'euros correspondent à des ouvertures en loi de finances rectificative, soit 50 millions d'euros au titre des opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville et 50 millions d'euros au titre du prêt à taux zéro ;

– 6,5 millions d'euros ont été reportés sur le chapitre 37-40 *Lutte contre l'insalubrité*, soit 50 % de la dotation votée en loi de finances initiale ;

– 1,58 million d’euros a été reporté sur le chapitre 44-30 *Interventions en faveur du logement et de l’habitat* ⁽¹⁾, soit 8,3 % de la dotation initiale ;

– 2,77 millions d’euros ont été reportés sur le chapitre 57-30 *Études en matière de construction, de logement, d’habitat et d’urbanisme*, soit 16,3 % de la dotation initiale ;

– 12,85 millions d’euros ont été reportés sur le chapitre 65-50 *Contribution au fonds de garantie de l’accession sociale*, soit 51,4 % de la dotation initiale.

Par arrêté du 19 décembre 2005, **un transfert** d’un montant de **4,5 millions d’euros** a été opéré de la section *Emploi et travail* du ministère du travail vers le chapitre 65-50 *Contribution au fonds de garantie de l’accession sociale* de la section *Logement* de ce même ministère. Ce transfert a eu pour objet, dans le cadre de l’accord conclu avec les établissements de crédit, le paiement des dernières cotisations de l’État au Fonds de garantie de l’accession sociale à la propriété (FGAS) qui a été remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2006, par un dispositif de déduction fiscale ne faisant plus appel à des cotisations versées *a priori* par l’État.

Compte tenu de ces différents mouvements, les crédits disponibles se sont élevés à **1.466,97 millions d’euros d’autorisations de programme** (soit 117,5 % des crédits votés en loi de finances) et **7.048,68 millions d’euros de crédits de paiement** (soit 108,2 % de la dotation votée en loi de finances).

Les taux d’écart entre crédits inscrits en loi de finances initiale et crédits effectivement disponibles sont précisés dans le tableau suivant. **Ils témoignent des marges de progrès qui existent encore pour contribuer à une plus grande sincérité du budget voté en loi de finances.**

ÉCART ENTRE CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET CRÉDITS DISPONIBLES

(en pourcentages)

	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Programme <i>Aide à l’accès au logement</i>	+ 9,8	+ 9,8
Programme <i>Développement et amélioration de l’offre de logement</i>	+ 26,5	+ 9,4

Il a été procédé à **plusieurs mouvements internes** au cours de la gestion 2005 afin d’optimiser les dépenses.

(1) Ce chapitre finance les actions de concertation et d’animation dans le secteur du logement, les associations intervenant dans le domaine du logement (ANIL, ADIL), et la dotation du fonds de garantie à l’accession sociale à la propriété..

Ces mouvements ont concerné principalement le chapitre 65-48. En crédits de paiement, ces mouvements ont permis de couvrir des demandes de paiement intervenant à brève échéance en matière de résorption de l'habitat insalubre (RHI), d'aménagement des aires d'accueil pour les gens du voyage et de prêt à taux zéro.

Par ces mouvements internes, il a également été possible d'accorder un complément de subventions, d'une part, à l'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) afin de la soutenir dans son rôle d'animation et de relais, et, d'autre part, de donner des moyens supplémentaires aux associations œuvrant dans le domaine du logement en faveur des plus démunis.

Des autorisations de programmes reportées de l'année 2004 sur 2005, sur le chapitre 65-48, ont également fait l'objet de mouvements internes. Grâce à ces opérations, il a été possible de majorer de 11 millions d'euros et de porter ainsi à 22 millions d'euros le montant total d'autorisations de programme pour les opérations de résorption de l'habitat indigne. Cette très nette accélération des opérations financées a permis le traitement de 26 dossiers en 2005 correspondant à 849 logements insalubres irrémédiables, contre 477 logements en 2004.

Enfin, des autorisations de programme ont été ouvertes pour un montant de 5,9 millions d'euros au titre des opérations clôturées d'office et des « remontées » de reliquats d'autorisations de programme, non utilisés au niveau local, ont été effectuées pour un montant d'environ 6 millions d'euros. Ces autorisations de programme rendues à nouveau disponibles ont été déléguées en partie.

Par ailleurs, l'article 10 du chapitre 57-30 *Études centrales et locales* est doté de deux fonds de concours :

- le premier est destiné à recueillir les participations diverses au financement d'études locales menées dans le domaine de l'habitat. Au 31 décembre 2005, 53.970 euros ont été versés, dont 8.970 euros pour la mise en place d'un tableau de bord de l'immobilier dans les Hauts-de-Seine et 45.000 euros pour la réalisation d'un atlas franco-belge du logement transfrontalier ;

- le second concerne la participation du fonds européen de développement régional (FEDER) à des études.

S'agissant des mesures de régulation budgétaire, 158,84 millions d'euros d'autorisations de programme et 378,51 millions d'euros de crédits de paiement ont fait l'objet d'une réserve de précaution.

Concernant les reports, seuls les crédits ouverts en loi de finances rectificative ont été laissés libres d'emploi, soit 350 millions d'euros sur l'article 10 du chapitre 46-40 au titre des aides personnelles au logement, 50 millions d'euros de crédits de paiement sur l'article 10 du chapitre 65-48 afin

de résorber une partie des retards de paiement des subventions aux organismes HLM, 200 millions d'euros d'autorisations de programme et 50 millions d'euros de crédits de paiement en faveur du prêt à taux zéro et, enfin, 2,5 millions d'euros pour la contribution de l'État au fonds de garantie de l'accession sociale.

Le décret du 29 avril 2005 a annulé 2,49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement afin de financer les dépenses liées au référendum sur la constitution européenne. Cette annulation a porté sur les crédits déjà gelés de l'article 90 du chapitre 65-48 *ANAH. Subventions d'investissement*. Le décret du 3 novembre 2005 a annulé **72 millions d'euros** de crédits de paiement.

Au total, les annulations de crédits se sont élevées à 74,5 millions d'euros, soit 1,1 % des crédits votés. Si l'on exclut les crédits consacrés aux aides à la personne, qui sont généralement exclus de toute régulation budgétaire, ces annulations ont représenté 5,5 % des crédits votés. Du fait des gels et des annulations, **la situation du chapitre 65-48 s'est avérée extrêmement tendue tout au long de l'année 2005.** Aussi, il a été nécessaire de recourir fréquemment à des mouvements internes afin d'optimiser au mieux les dépenses en fonction des dossiers les plus urgents.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2005 a ouvert 155,37 millions d'euros afin de majorer la contribution de l'État au financement des aides à la personne, la dotation initiale, ayant été une fois de plus, sous-estimée. Ces crédits ont été engagés et ordonnancés lors de la période complémentaire.

En conclusion, la consommation des crédits de la politique du logement en 2005 a été la suivante :

– **S'agissant des dépenses ordinaires**, les crédits ouverts se sont élevés à 5.741,70 millions d'euros et les crédits mandatés 5.727,399 millions d'euros, soit une différence de 14 millions d'euros. Cet écart porte sur les crédits relatifs à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité. **Le taux de consommation des crédits a donc été de 99,8 %.** Le niveau élevé de la dotation du chapitre de l'article 10 du chapitre 46-40 *Aides à la personne*, soit 5.684,4 millions d'euros, résulte des abondements successifs par les lois de finances rectificative pour 2004 (350 millions d'euros) et pour 2005 (155,37 millions d'euros). Ces crédits ont été consommés dans leur totalité en 2005.

Votre Rapporteur spécial regrette la sous-évaluation structurelle de la contribution de l'État au financement des aides à la personne, dont témoigne la majoration systématique de ces crédits en loi de finances rectificative. Cette sous-estimation des crédits conduit à fausser la portée de l'autorisation parlementaire, sans que l'on puisse dire que la difficile évaluation des conditions économiques en soit la seule responsable. Ainsi, la Cour des comptes note, dans son rapport de mai 2006 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2005, que « *sur le budget du ministère du logement, la dotation du chapitre 46-40 « Contribution de l'État au financement des aides à la personne » (5.239 millions*

d'euros en 2005), a été sous évaluée, comme les deux années précédentes ; il a été opéré une ouverture supplémentaire de 155 millions d'euros en loi de finances rectificative, soit environ 3 % des crédits initiaux ; or si le montant des aides personnelles au logement (5.684 millions d'euros en 2005 sur le chapitre 46-40) ne peut être anticipé avec précision, notamment en raison des revalorisations décidées chaque année en juillet, force est de constater que ce chapitre est déficitaire depuis trois ans et que bien que les dépenses soient en hausse, les ouvertures en LFI ont été inférieures aux dépenses de l'année précédente à la fois en 2004 et en 2005. »

– Concernant les dépenses en capital, le taux de consommation a été de 99 % pour les autorisations de programme et de 97 % pour les crédits de paiement.

L'intégralité des 117,7 millions d'euros des crédits de paiement restés gelés sur le chapitre 65-48 ont été reportés sur l'année 2006. Le report de ces crédits a fait l'objet, dans la loi de finances pour 2006, d'une dérogation au principe de limitation des reports à 3 % des crédits initialement ouverts par chapitre. La plus grande partie de ces reports a été affectée au programme *Rénovation urbaine* pour couvrir les besoins de paiement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). **Votre Rapporteur spécial rappelle que cette dérogation, contraire aux principes posés par la loi organique relative aux lois de finances, doit rester exceptionnelle. Une meilleure estimation des dotations initiales, notamment en ce qui concerne les aides personnelles au logement est donc désormais primordiale.**

EXÉCUTION DU BUDGET DU LOGEMENT EN 2005

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI	LFR	Transferts	Mouvements en gestion	Reportis	Annulations	Fonds de concours	Gels	Crédits disponibles	Dépense	Taux de mandatement (%)
34-30	1,61	-	-	-	0,3	-0,4	-	-	1,51	0,75	50
36-40/10	5,70	-	-	-	-	-	-	-	5,70	5,70	100
37-40/10	13	-	-	-	6,5	-0,42	-	-	19,08	5,60	29
44-30	9,01	-	-	-	1,58	-0,49	-	-	10,10	9,77	97
44-40/10	20,94	-	-	-	-	-	-	-	20,94	20,94	100
46-40/10	5.179	155,37	-	-	350	-	-	-	5.684,37	5.684,37	100
AE		-	-	-	8,02	-	-	-	8,02	0,20	3
55-21/40	0,2	-	-	-	0,58	-	-	-0,58	0,2	-	0
CP	8,1	-	-	1,40	10,50	-	0,05	-4	16,05	8,92	56
AE	14,92	-	-	-	2,78	-4,68	0,05	-	13,07	10,41	80
CP	2,41	-	-	-	0,03	-	-	-	2,443	2,20	90
AE	2,11	-	-	-	0,11	-0,72	-	-	1,52	1,50	99
CP	1.170,63	-	-	10,60	253,28	-2,49	-	-28,90	1.403,12	1.374,12	98
AE	1.255,43	-	-	0,16	201,80	-57,49	-	-117	1.282,91	1.277,64	100
CP	25	-	4,5	-	7,85	-	-	-	37,35	32	86
AE	25	-	4,5	-	12,85	-10,35	-	-10,35	21,65	32	148
CP	1.206,14		4,5	12	279,67	-2,49	0,05	-32,90	1.466,98	1.417,45	97
TOTAL	6.526,93	155,37	4,5	0,16	576,50	-74,54	0,05	-12,79	7.061,06	7.048,68	100

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

2.– L'exécution budgétaire en 2006

En 2006, les crédits ouverts par la loi de finances ont été de **6.309,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 6.324,5 millions d'euros de crédits de paiement.**

a) *L'exécution budgétaire du programme Aide à l'accès au logement*

Les crédits ouverts sur le programme *Aide à l'accès au logement* s'établissent à 5.114,68 millions d'euros. Une réserve de 5 % de ces crédits – soit 255,73 millions d'euros – a été constituée à titre de précaution. Celle-ci a été levée à l'automne. De plus, ont été intégrés en gestion 225.090 euros de crédits reportés de 2005 sur 2006.

La gestion de l'ensemble de ces crédits est assurée, dans le cadre de deux budgets opérationnels de programme (BOP), au niveau central par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction :

– le BOP *Aides personnelles au logement* dont la dotation initiale, après mise en réserve, est de 4.851,27 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ;

– le BOP *Soutien aux associations* dont la dotation initiale est de 7,68 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Fin septembre 2006, les crédits des aides personnelles au logement ont été consommés à hauteur de 76 % (contre 83 % au mois de septembre 2005). Ceux consacrés au soutien aux associations ont été, pour leur part, consommés à hauteur de 81 % ⁽¹⁾.

b) *L'exécution budgétaire du programme Développement et amélioration de l'offre de logement*

Les crédits ouverts sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* représentent 1.194,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.209,83 millions d'euros en crédits de paiement, dont 148,16 millions d'euros pour les dépenses de personnel.

Le montant des reports de l'exercice 2005 sur celui de 2006 s'est élevé à 1,53 million d'euros en autorisations d'engagement et à 41,16 millions d'euros de crédits de paiement. 40 millions d'euros de crédits de paiement ont été affectés au paiement des prêts à taux zéro accordés antérieurement au 1^{er} février 2005.

(1) Alors qu'aucun mandatement n'avait pu encore être opéré au mois d'août 2005.

La répartition au sein des différents BOP est la suivante :

– **au niveau central** : le BOP *Études centrales et soutien aux services* représente 13,62 millions d’euros en autorisations d’engagement et 10,06 millions d’euros en crédits de paiement, le BOP *Agence nationale de l’habitat et accession à la propriété* 469,16 millions d’euros en autorisations d’engagement et 448,91 millions d’euros de crédits de paiement, et le BOP *Lutte contre l’habitat indigne et contentieux* 22 millions d’euros en autorisations d’engagement et 18,10 millions d’euros en crédits de paiement.

– **27 BOP régionaux ont été constitués**. Dotés de 478,02 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 525,78 millions d’euros de crédits de paiement, ils regroupent les crédits destinés à financer les études locales, le logement locatif social ainsi que le développement des terrains et des aires destinés à l’accueil des gens du voyage.

5 % des crédits, hors dépenses de personnel, ont été mis en réserve à titre de précaution ; les crédits du titre 2 ont fait l’objet d’une mise en réserve de 0,1 % qui s’élève à 148.164 euros. Pour les autres crédits, la mise en réserve s’établit à 46,58 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 47,33 millions d’euros de crédits de paiement, soit un niveau nettement inférieur à celui de 2005.

À l’automne, l’ensemble des gels de crédits sur les autorisations d’engagement a été levé. **Les crédits de paiement encore gelés ne représentent que plus de 45 millions d’euros : ils concernent pour moitié l’Agence nationale de l’habitat (21 millions d’euros) et les dotations aux organismes de logements sociaux (24 millions d’euros), et résiduellement les crédits de l’action Soutien (500.000 euros).**

Le décret d’avance du 27 mars 2006 ⁽¹⁾ a annulé 1,87 million d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement sur le programme *Développement et amélioration de l’offre de logement*. Ces annulations ayant été imputées sur la mise en réserve obligatoire, elles n’ont pas eu d’incidences directes dans la gestion des crédits du programme.

Votre Rapporteur spécial constate, avec satisfaction, que la mise en place d’une réserve de précaution de 5 % des crédits a facilité la consommation des crédits en 2006, en permettant aux responsables de programme de disposer, dès le début de l’année, de 95 % des crédits et en évitant les phénomènes de « stop and go ». Votre Rapporteur spécial espère que cette évolution sera de nature à augmenter les marges de manœuvre des responsables de programmes et à permettre une utilisation plus efficiente de la dépense publique.

(1) Décret publié au JO du 28 mars 2006

Les principaux mouvements de crédits opérés entre BOP à ce jour sont les suivants :

– 1,52 million d’euros du BOP *Agence nationale de l’habitat et accession à la propriété* vers les BOP régionaux au titre de la fongibilité des enveloppes parc public/parc privé allouées aux délégations de compétence ;

– 12 millions d’euros du BOP *Agence nationale de l’habitat et accession à la propriété* vers le BOP *Lutte contre l’habitat indigne et contentieux* pour financer les opérations de sécurisation des centres d’hébergement d’urgence qui ne relèvent pas des compétences de l’ANAH.

Les emplois imputés sur le programme *Développement et amélioration de l’offre de logement*, soit 3.103 équivalents temps plein, contribuent à la mise en œuvre des politiques de la mission *Ville et logement*. Les crédits de la masse salariale correspondante ont fait l’objet d’un transfert en gestion, opéré par le décret n° 2006-1028 du 21 août 2006 ⁽¹⁾ de la manière suivante :

– vers le programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* en ce qui concerne le personnel de l’administration centrale (direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction, mission interministérielle du logement social, direction interministérielle à la ville), à hauteur de 22,75 millions d’euros. Celui-ci s’accompagne du transfert des emplois correspondants, soit 370 équivalents temps plein ;

– vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l’équipement* de la mission *Transports* en ce qui concerne le personnel des services déconcentrés (DDE et DRE), soit un montant de 125,414 millions d’euros. Celui-ci s’accompagne du transfert des emplois correspondants, soit 2 733 équivalents temps plein.

Fin août 2006, les engagements s’élevaient à 836,73 millions d’euros, **soit 84,91 % des autorisations d’engagement ouvertes** sur ce programme (contre 78,68 % au mois d’août 2005), et les ordonnancements étaient de 805,36 millions d’euros, **soit 73,62 % des crédits de paiement ouverts** (contre 59,71 % au mois d’août 2005).

B.– LE BUDGET DES PROGRAMMES AIDE À L’ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L’OFFRE DE LOGEMENT EN 2007

1.– Le budget de la politique du logement en 2007

En 2007, le budget du logement devrait s’élever à **6,15 milliards d’euros d’autorisations d’engagement**, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2006 et à

(1) Décret publié au JO du 22 août 2006.

5,98 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2006. Cette baisse est en partie liée à la réforme du prêt à taux zéro qui a transformé des dotations budgétaires en dépense fiscale. À périmètre constant, le budget du logement devrait connaître **une baisse 2,42 % pour les autorisations d'engagement et de 4,4 % pour les crédits de paiement.**

Le programme *Aide à l'accès au logement* devrait représenter 4,92 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, en baisse de 3,8 % par rapport à 2006. Il comprend la contribution de l'État au financement des aides à la personne, au sein de l'action *Aide personnelles* et les subventions aux associations intervenant dans le domaine du logement, au sein de l'action *Accompagnement des publics en difficulté*.

Le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* devrait bénéficier de 1,23 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, en hausse de 3,1 % par rapport à 2006, et 1,06 milliard d'euros de crédits de paiement, en baisse de 12,5 % par rapport à 2006. Il regroupe, au sein de l'action *Construction locative et amélioration du parc* (1.032 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 855,4 millions d'euros de crédits de paiement en 2007) les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles⁽¹⁾, les subventions à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et le financement des aides d'accueil des gens du voyage. Le programme comprend aussi les dernières dotations budgétaires en faveur de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro, le financement de la lutte contre l'habitat indigne, les moyens dédiés à la réalisation d'études sur l'habitat et la construction et au règlement de contentieux, et les dépenses de personnel et de fonctionnement de la mission *Ville et logement*.

(1) Les moyens consacrés à la construction de logements sociaux dans les zones urbaines sensibles relèvent de l'ANRU et sont inscrits dans le programme Rénovation urbaine de la mission Ville et logement.

LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (%)	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (%)
Aide à l'accès au logement	5.114,68	4.918,99	- 3,8	5.114,68	4.918,99	- 3,8
Aides personnelles	5.107	4.911	- 3,8	5.107	4.911	- 3,8
Accompagnement des publics en difficulté	7,68	7,99	4	7,68	7,99	4
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.194,95	1.231,43	3,1	1.209,83	1.058,13	- 12,5
Construction locative et amélioration du parc	996,70	1.032,66	3,5	944,70	855,36	- 9,5
Soutien à l'accession à la propriété	14,74	7,7	- 47,8	84,74	14,7	- 82,7
Lutte contre l'habitat indigne	20	26	30	18	23	27,8
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	6,6	7,4	12,1	5,9	7,4	25,4
Soutien	156,90	157,67	0,5	156,49	157,67	0,8
Total	6.308,90	6.150,42	- 2,5	6.323,98	5.977,12	- 5,5

Source : projet annuel de performances pour 2007

Cependant, les moyens budgétaires des deux programmes de la mission *Ville et logement* ne sont que partiellement représentatifs du financement de la politique du logement. En effet, les dépenses fiscales, notamment depuis la réforme du prêt à taux zéro en 2005, constituent une part croissante de l'effort financier de l'État. **En 2007, elles devraient s'élever à 10.608 millions d'euros, soit une baisse de 1,8 % par rapport à 2006.** Cependant cette diminution est due à la fiscalisation des intérêts perçus au titre des plans d'épargne logement (PEL) détenus depuis plus de douze ans ⁽¹⁾. **En excluant cette réforme, les dépenses fiscales progressent de 3,9 % en 2007.**

(1) En vertu de la loi de finances pour 2006 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, les intérêts perçus au titre des PEL détenus depuis plus de douze ans sont, soit intégrés au revenu, soit taxés au prélèvement forfaitaire libératoire de 16 % auquel sont ajoutés les prélèvements sociaux (11 %).

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses fiscales rattachées aux deux programmes relatifs au logement :

DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE 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 de l'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 %

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

En 2007, la répartition par catégorie de dépense devrait être la suivante :

RÉPARTITION DU BUDGET DU LOGEMENT PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (%)	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (%)
PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT						
Dépenses d'intervention	5.114,65	4.918,99	- 3,8	5.114,65	4.918,99	- 3,8
Transferts aux ménages	5.107	4.911	- 3,8	5.107	4.911	- 3,8
Transferts aux autres collectivités	7,65	7,99	4,4		7,99	4,4
PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT						
Dépenses de personnel	148,16	149,45	0,9	148,16	149,45	0,9
Dépenses de fonctionnement	14,34	18,88	31,7	14,12	18,88	33,7
Dépenses autres que celles de personnel	8,64	13,02	50,7	8,42	13,02	54,6
Subventions pour charges service public	4,7	5,86	24,7	5,7	5,86	2,8
Dépenses d'intervention	1.031,74	1.063,10	3	1.047,04	889,80	- 15
Transferts aux ménages	503	525,30	4,4	473	372	- 21,4
Transferts aux entreprises	491,74	486,80	- 1	544,04	463,80	- 14,7
Transferts aux collectivités territoriales	37	51	37,8	30	54	80

Source : projet annuel de performances pour 2007

ÉVOLUTION DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	évolution (%)	LFI 2006	PLF 2007	évolution (%)
PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT						
<i>Action Aides personnelles au logement</i>						
Aides personnelles au logement	5.107	4.911	- 3,8	5.107	4.911	- 3,8
<i>Action Accompagnement des publics en difficulté</i>						
ADIL et ANIL	5,91	6,25	5,8	5,91	6,25	5,8
Autres associations	1,74	1,74	0	1,74	1,74	0
Total programme	5.114,65	4.918,99	- 3,8	5.114,65	4.918,99	- 3,8
PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT						
<i>Action Construction locative et amélioration du parc</i>						
Parc social	480,50	479,50	- 0,2	533,50	456,50	- 14,4
ANAH : subventions pour charge de service public	5,70	5,86	2,8	5,70	5,86	2,8
ANAH : transferts aux ménages	480	507,30	5,7	385	353	- 8,3
Gens du voyage	30	40	33,3	20	40	100
<i>Action Soutien à l'accession à la propriété</i>						
Prêt à taux zéro	10	3	- 70	80	10	- 87,5
SGFGAS : fonctionnement	4,74	4,70	- 0,8	4,74	4,70	- 0,8
<i>Action Lutte contre le logement indigne</i>						
Saturisme et insalubrité	13	15	15,4	8	9	12,5
Résorption de l'habitat insalubre	7	11	57,1	10	14	40
<i>Action Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction</i>						
Qualité de la construction	6,5	7,3	12,3	5,8	7,3	25,9
Contentieux de l'habitat	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0
<i>Action Soutien</i>						
Études	4,9	4,9	0	5	4,9	- 2
Communication	1	1	0	1	1	0
Formation continue	0,26	0,26	0	0,26	0,26	0
Informatique	1,51	1,20	- 20,5	1,20	1,20	0
Frais de déplacements DGUHC	0,11	0,11	0	0,11	0,11	0
Fonctionnement MIILOS	0,75	0,75	0	0,75	0,75	0
Personnel	148,16	149,45	0,9	148,16	149,45	0,9
Total programme	1.194,25	1.231,43	3,1	1.209,33	1.058,13	- 12,5
TOTAL	6.308,90	6.150,42	- 2,5	6323,98	5.977,12	- 5,5

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

	2006	2007	2006/2007 (en %)
Dépense fiscale	10.798	10.608	- 1,8

2.— La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

Comme votre Rapporteur spécial l'exposera ultérieurement, **l'évaluation de la performance dans le projet annuel de performances pour 2007 a été améliorée, certains indicateurs ayant été modifiés. Cependant, celle-ci reste perfectible** : certains indicateurs restent trop lointains (c'est le cas, par exemple, de l'indicateur sur la part des ménages primo-accédants dans le total des accédants ou ceux sur la consommation énergétique des logements) ou trop descriptifs (c'est notamment le cas de l'indicateur sur le pourcentage des crédits de l'ANAH consacré à la lutte contre l'insalubrité).

De plus, si certains objectifs sont intéressants comme l'objectif sur l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées et handicapées : ils ne constituent pas un objectif premier de la politique du logement qui est avant tout, compte tenu du contexte actuel, de développer et d'améliorer l'offre de logement. **Votre Rapporteur spécial regrette à cet égard que seuls trois indicateurs concernent le parc locatif social, compte tenu de la priorité qui a été donnée à son développement dans le Plan de cohésion sociale.**

En outre, compte tenu de l'importance croissante des dispositifs fiscaux, notamment depuis la réforme du prêt à taux zéro et de la mise en place des dispositifs « Robien » et « Borloo », leur évaluation semble tout à fait primordiale. Un indicateur pourrait ainsi donner la répartition des logements neufs construits dans le cadre de ce dispositif par zone (tendue, moyennement, tendue et détendue). L'excès de constructions de logements neufs « Robien » dans le cadre de l'ancien dispositif « Robien » dans certaines zones « détendues » où les besoins en offre de logements locatifs privés étaient faibles en 2004 et 2005, témoigne de la pertinence de cette évaluation.

Par ailleurs, le comité interministériel d'audit des programmes a rendu, en janvier 2006, un avis sur l'analyse du coût des actions du projet annuel de performances de la mission *Ville et logement*. Cette analyse vise notamment à évaluer la façon dont sont gérés les crédits globaux mis à disposition des responsables des quatre programmes de la mission ; notamment après transfert de crédits en provenance d'autres programmes. L'analyse des coûts n'a pas d'effets significatifs sur la mission *Ville et logement* : le montant de ses crédits complets (après ventilation des fonctions de soutien) est supérieur de 1 % à ses crédits directs. La mission *Ville et logement* est donc soumise à des déversements internes et externes (en provenance du programme *Soutien et pilotage des politiques d'équipement*) quantitativement limités. Toutefois la mission d'audit a observé un certain flottement dans la définition des responsabilités des directeurs d'administration centrale (notamment entre le ministère de l'équipement et le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement). Elle préconise donc de définir clairement, en concertation avec le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, la répartition des responsabilités sur les quatre programmes, en tenant compte de la réorganisation interne au sein du ministère de l'équipement.

C.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1.– L'action *Soutien*

L'action *Soutien* comprend, d'une part, les emplois qui, tant en administration centrale qu'au plan local, contribuent à la mise en œuvre des politiques regroupées au sein de la mission *Ville et logement* ainsi que les masses salariales correspondantes, et, d'autre part, les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres, cette fois-ci, à la seule politique du logement.

En 2007, cette action bénéficierait de **157,67 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une hausse de 0,5 % par rapport à 2006, et de **157,67 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une augmentation de 0,8 % par rapport à 2006.

La répartition des crédits de l'action *Soutien* est rappelée dans le tableau suivant :

BUDGET DE L'ACTION SOUTIEN EN 2007 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	LFI 2006	PLF 2007
Études	5	4,9
Communication	1	1
Formation continue : actions nationales et interrégionales	0,26	0,26
Informatique, développement des applications nationales	1,51	1,20
Frais de déplacement des agents de la DGUHC	0,11	0,11
Fonctionnement MILOS	0,75	0,75
Personnel		
Rémunérations d'activité	97,72	98,6
Cotisations et contribution sociales	49,15	49,6
Prestations sociales et allocations diverses	1,29	1,27
Total	156,49	157,67

(1) Crédits de paiement.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

a) Les dépenses de personnel de la mission *Ville et logement*

Les dépenses de personnel de la mission *Ville et logement* devraient s'élever à **149,45 millions d'euros en 2007, soit une hausse de 0,9 % par rapport à 2006**. Ces crédits comprennent :

– d'une part, les rémunérations des agents œuvrant pour les programmes de la mission *Ville et logement*, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, soit **148,45 millions d'euros** ;

– d’autre part, l’indemnisation des délégués d’État pour la politique de la ville, soit **1 million d’euros**.

Les dépenses de personnels prévues en 2007 intègrent l’augmentation de cotisation de l’État au titre du fonds national d’aide au logement, soit 0,21 million d’euros.

En 2007, la mission devrait bénéficier de 3.088 équivalents temps plein travaillé, soit 15 équivalents temps plein travaillé de moins que le plafond autorisé en 2006.

Ces effectifs devraient se répartir en 864 agents de catégorie A, 1.241 de catégorie B et 983 de catégorie C (40 correspondant à des vacataires, regroupés dans la catégorie C). Le coût moyen indiciaire et indemnitaire hors charges sociales d’un agent de catégorie A est de 46.833 euros ; celui d’un agent de catégorie B à 29.700 euros et celui d’un agent de catégorie C à 23.580 euros.

Le tableau suivant retrace l’évolution des dépenses de personnel de la mission *Ville et logement* :

DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION VILLE ET LOGEMENT

(en millions d’euros)

	Plafond autorisé pour 2006	Demandé pour 2007	Variation 2007/2006	Crédits demandés pour 2007 ⁽¹⁾
A administratifs	407	423	+ 16	29,29
A techniques	425	441	+ 16	30,59
B administratifs	630	650	+ 20	28,84
B techniques	573	591	+ 18	26,23
Catégorie C	1.068	983	– 85	33,49
Total	3.103	3.088	– 15	148,45

(1) y compris charges sociales

Source : ministère de l’Emploi, de la cohésion sociale et du logement

2.716 équivalents temps plein travaillé devraient être affectés à la politique du logement dont **336** dans les services d’administration centrale (direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction et mission interministérielle d’inspection du logement social) et **2.380** dans les services déconcentrés du ministère chargé de l’équipement.

Les seuls effectifs de la direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction (DGUHC), qui est chargée d’élaborer, d’animer et d’évaluer la politique du logement dans le cadre des deux programmes *Aides à l’accès au logement* et *Développement et amélioration de l’offre de logement* représenteront **232 équivalents temps plein travaillé** en 2007 (soit un des plus qu’en 2006) dont 144 de catégorie A, 41 de catégorie B et 47 de catégorie C. La mission interministérielle d’inspection du logement social devrait bénéficier en 2007 de

105 équivalents temps plein travaillé (hors personnels mis à disposition par le ministre des finances).

b) Les dépenses de fonctionnement

Le projet de loi de finances prévoit une dotation de **4,9 millions d'euros** en 2007, soit une légère baisse de 2 % par rapport à 2006 **pour financer les études**. Les études menées au niveau central seront financées à hauteur de 1,9 million d'euros. Elles permettront notamment la réalisation ou l'actualisation d'enquêtes nationales (enquête annuelle sur l'occupation du parc social, observatoire du financement du logement, suivi des comptes des organismes de logement social ou des loyers du parc privé...). La dotation affectée aux études locales sera de l'ordre de 3 millions d'euros. Des moyens complémentaires, estimés à 150.000 euros en autorisations d'engagement et à 226.000 euros en crédits de paiement, pourront en cours d'exercice être rattachés au programme par voie de fonds de concours.

Les actions de communication devraient être dotées, en 2007, comme en 2006, de 1 million d'euros. Cette dotation permettra de financer les éditions, les publications, les périodiques, les expositions et les manifestations diverses réalisées chaque année au profit du public, des réseaux de professionnels et des services déconcentrés. Sont aussi prises en charge les dépenses relatives à la maintenance et au développement du site intranet de la DGUHC et du site Internet du ministère chargé du logement.

L'action *Soutien* regroupe les crédits destinés à la formation des agents de la DGUHC et des services déconcentrés dans le domaine de l'habitat, à l'exception des formations organisées en maîtrise d'ouvrage locale. Le coût d'une journée de formation étant en moyenne de 160 euros pour un agent, la dotation en 2007, comme en 2006, sera de 265.000 euros et permettra de dispenser 1.656 jours de formation.

Les frais de déplacement des agents de la DGUHC œuvrant dans le domaine de l'habitat seraient financés à hauteur de 0,11 million d'euros en 2007, soit une enveloppe annuelle de 476 euros par agent.

L'action *Soutien* comprend **les crédits de fonctionnement de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)**. Cette dotation, qui s'élève à 750.000 euros pour 2007, est destinée à couvrir l'essentiel des dépenses de fonctionnement courant telles que les déplacements, les études, les dépenses informatiques. Sont également pris en charge les **frais de fonctionnement de la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement (DIDOL)** qui serait dotée de 200.000 euros en 2007.

Enfin, **les crédits destinés à l'informatique**, c'est-à-dire à la maintenance et au développement des applications nationales propres aux domaines du logement et de la construction devraient s'élever à **1,2 million d'euros en 2007**. Ils permettront d'assurer la maintenance des applications existantes pour un coût

estimé à 400.000 euros en autorisations d'engagement et à 350.000 euros en crédits de paiement. Ils permettront également de poursuivre, pour un coût de 800.000 euros en autorisations d'engagement et de 550.000 euros en crédits de paiement, les opérations prioritaires suivantes : la refonte du système d'information sur le logement social (300.000 euros), et la modernisation de l'application destinée aux commissions départementales des aides publiques au logement (500.000 euros en autorisations d'engagement et 250.000 euros en crédits de paiement).

2.- 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* devrait progresser de 12,1 % pour les autorisations d'engagement et 25,4 % pour les crédits de paiement pour s'établir à 7,4 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement devraient s'élever, en 2007 comme en 2006, à **100.000 euros**. Ils sont destinés à couvrir les dépenses nécessaires au règlement des contentieux qui pourraient aboutir en 2007.

Les dépenses d'intervention progresseraient de 12,3 % pour les autorisations d'engagement et de 25,9 % pour les crédits de paiement pour s'élever à **7,3 millions d'euros**. Elles financeront la réalisation d'études, de recherches et d'expérimentations par les professionnels du secteur sur les thématiques suivantes : la lutte contre l'effet de serre par des mesures d'économies d'énergie, la santé publique des occupants, la prévention des risques domestiques, naturels ou technologiques et enfin l'accessibilité du cadre bâti aux personnes âgées ou handicapées.

Par ailleurs, le ministère chargé du logement contribuera à la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du programme de recherche sur l'énergie des bâtiments (PREBAT). Cette contribution est estimée à **1 million d'euros** en autorisations d'engagement.

II.- L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les crédits des programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* ne représentent qu'une partie de l'effort financier public en faveur de la politique du logement. D'autres programmes comprennent aussi des crédits en faveur de la politique du logement, et les dépenses fiscales connaissent une forte hausse depuis quelques années. En outre, les collectivités territoriales s'impliquent davantage dans la politique du logement, tandis que l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) participe au Plan de cohésion sociale et au Programme de rénovation urbaine.

On constate ainsi une mutation du financement de la politique du logement : aujourd'hui, celui-ci s'oriente en effet de plus en plus vers des aides fiscales et implique davantage les partenaires de l'État (collectivités territoriales, 1 % logement....)

Au total, l'effort public en faveur du logement devrait représenter 33,55 milliards d'euros en 2007. Son évolution est retracée dans le tableau suivant.

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾
23,21	25,10	28,34	29,01	30,24	29,38	30,21	32,02	33,72	33,55

(1) Prévission

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

A.- LES AIDES BUDGÉTAIRES AU LOGEMENT

Le programme *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* regroupe les crédits consacrés à l'amélioration du logement dans les départements d'outre-mer. Ceux-ci s'élèveraient à **175,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 220,75 millions d'euros de crédits de paiement** en 2007. Par ailleurs, le programme *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État* comprend les crédits finançant les primes d'épargne-logement versées au moment de la clôture d'un plan d'épargne logement et d'un compte d'épargne-logement. Une dotation de **1.143,2 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement est prévue, à ce titre, par le projet de loi de finances. Le programme *Épargne* finance aussi des bonifications de prêts à l'accession individuelle ou aux organismes HLM, accordées dans le cadre de dispositifs aujourd'hui abandonnés, d'une part, et d'autre part, des dispositifs de garantie. Ces dispositifs, en voie d'extinction, seraient financés à hauteur de 5,77 millions d'euros en 2007.

Par ailleurs, le programme *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* finance notamment les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'État dans le domaine du logement, **à hauteur de 23,5 millions d'euros en 2007**. Il comprend la garantie pour les prêts à taux zéro et les prêts à l'accession sociale (23,4 millions d'euros) ainsi que la garantie pour les différents prêts spéciaux et les prêts complémentaires consentis aux fonctionnaires par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs (100.000 euros).

Au total, les dotations budgétaires en faveur de la politique du logement devraient représenter 9.077,5 millions d'euros en 2007, dont 4,95 millions d'euros pour le financement des aides à la personne et 1,34 million d'euros pour financer les aides à la pierre.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations budgétaires de la politique du logement.

**LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT
AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT**

(en milliards d'euros)

	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾	LFI 2006	PLF 2007
Aides à la personne	5,10	5,49	5,34	5,280	5,73	5,14	4,95
Aides à la pierre	1,95	1,94	1,78	1,63	1,54	1,46	1,34
Total aides budgétaires	10,07	10,24	9,68	9,39	9,92	9,39	9,08

(1) Crédits mandatés.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

B.- DES DÉPENSES FISCALES EN FORTE HAUSSE

Les dépenses fiscales ont connu une forte hausse ces dernières années. En effet, le prêt à taux zéro, qui a été étendu à l'acquisition de logements anciens à compter du 1^{er} février 2005, n'est plus financé par des moyens budgétaires mais par un crédit d'impôt sur les sociétés compensant l'absence d'intérêts perçus, pour les établissements de crédit distributeurs. **Ce crédit d'impôt sur les sociétés représentera de l'ordre de 770 millions d'euros en 2007.**

De même, la réforme des dispositifs d'investissement locatif, par la mise en place des dispositifs « Robien » et « Borloo » et l'ensemble des dispositifs d'incitation fiscale, mis en place par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, témoignent du développement des outils fiscaux depuis quelques années, pour développer l'offre locative privée. **Les dispositifs d'investissement locatif devraient représenter 640 millions d'euros de dépenses fiscales en 2007.**

L'outil fiscal a aussi été utilisé pour favoriser la construction de logements sociaux. En effet, les logements sociaux font l'objet d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette exonération d'une durée de 15 ans a été portée à 25 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Cet allongement d'exonération sera intégralement remboursé par l'État. La loi du 13 juillet 2006 prévoit également que les collectivités seront désormais remboursées, dès la première année, par l'État pour la production de logements PLUS et PLAI pendant la durée du Plan de cohésion sociale. **En 2007, le remboursement de cette exonération aux collectivités est estimé à 125 millions d'euros.**

Ainsi, les dépenses fiscales sont passées de 9,28 millions d'euros en 2002 à 11,42 millions d'euros en 2006. Elles devraient être de 11,39 millions d'euros en 2007, soit une hausse de 22,7 % par rapport à 2002.

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽¹⁾
5,63	6,64	9,18	8,97	9,28	8,86	9,30	10,16	11,42	11,39

(1) Estimations.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

C.– LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU 1 % LOGEMENT

1.– Une intervention croissante des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

a) La délégation des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements

L'acte II de la décentralisation a fait des départements et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des acteurs essentiels de la politique du logement.

L'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'État de déléguer, aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes, et à leur demande, ses compétences en matière de financement des aides à la pierre dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat.

En 2005, 16 conventions de délégation pour l'attribution des aides à la pierre ont été signées. Ces conventions concernent cinq communautés urbaines, sept communautés d'agglomération et quatre départements dont Paris. **En 2006, 66 nouvelles délégations de compétences ont été signées** : 16 concernent des départements, 6 des communautés urbaines, 41 des communautés d'agglomérations et 3 des communautés de communes. 14 EPCI ont une convention de 6 ans et 36 une de 3 ans. Une région, l'Alsace, est entièrement couverte, les deux départements ainsi que Strasbourg et Mulhouse sont délégataires. Si l'on met de côté Paris qui est un cas spécifique, seulement quatre départements sont délégataires uniques : l'Ain, l'Allier, la Dordogne et le Lot. Tous les autres partagent la délégation avec un ou plusieurs EPCI. 11 communautés urbaines sur 14 sont maintenant délégataires.

En termes d'objectifs et de crédits concernés, cela représente 44 % des crédits du parc social et 41 % des crédits qui concernent l'habitat privé. Le territoire de l'ensemble des délégataires regroupe 42 % du parc HLM en 2004, 40 % de la population de 1999, et **environ 45 % des objectifs du Plan de cohésion sociale.**

BILAN DES ENGAGEMENTS FIGURANT DANS LES CONVENTIONS DE DÉLÉGATION ⁽¹⁾

Objectifs parc public	Parc privé			Engagement financier État ⁽²⁾
	Logements conventionnés avec l'ANAH	dont logements à loyer social	Remise en service logements vacants	Montant global ⁽³⁾
180.488	63.623	39.653	28.566	1.832,01

(1) les conventions sont conclues pour une durée de 3 ans ou de 6 ans.

(2) les engagements financiers de l'État ne comprennent pas les aides fiscales apportées aux opérations de logement social.

(3) En millions d'euros.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

En 2007, 35 nouvelles collectivités ou établissements (dont 7 conseils généraux) pourraient demander une délégation de compétence au 1^{er} janvier 2007. Seules 2 régions, le Limousin et la Corse, ne devraient toujours pas être concernées par des délégations de compétence. Plus de la moitié des crédits du logement devraient ainsi être concernés par les délégations de compétence.

b) Le transfert des fonds de solidarité logement aux départements

L'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a décentralisé aux conseils généraux, à compter du 1^{er} janvier 2005, les fonds de solidarité pour le logement (FSL), en les fusionnant avec les fonds d'aide aux impayés d'eau et énergie, afin que les personnes en difficulté puissent s'adresser à un fonds unique.

La parité élue de la Commission consultative d'évaluation des charges, lors de la séance du 2 juin 2005, a unanimement demandé que le calcul de la compensation s'effectue sur la base des dépenses consacrées par l'État en 2004, les montants inscrits en loi de finances durant les trois années entrant dans le calcul de la base de compensation financière dédiée aux départements étant en baisse constante ⁽¹⁾. Il a été donné une suite favorable à cette demande de la parité élue et le droit définitif à compensation du transfert du FSL a été déterminé sur la base des dépenses de l'État en 2004. **À ce titre, l'État a donc dépensé 5,65 millions d'euros en plus de ses obligations légales. Au total, la compensation s'élève à 93,527 millions d'euros.**

La loi du 13 août 2004 a également prévu que le département passe une convention avec les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, afin de définir les modalités et le montant de leur concours financier au fonds de solidarité. Cette convention peut également permettre de définir les conditions de saisine du fonds de solidarité par les distributeurs concernés.

(1) En vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le montant de la compensation financière du transfert de dépenses de fonctionnement est égal à la moyenne des dépenses que l'État a consacré à cette compétence durant les trois années précédant le transfert.

Les premiers résultats montrent qu'en 2005, les FSL ont été sollicités par de nombreuses demandes d'aides en faveur d'impayés de factures d'électricité. En effet, sur les 30 départements dont les résultats statistiques sont connus à ce jour, les dépenses d'aides et prestations s'élèvent à **73,7 millions d'euros** se décomposant en 57,9 millions d'euros au titre des anciennes compétences des FSL, 1,6 million d'euros pour le financement des suppléments de dépenses de gestion et 14,2 millions d'euros pour les aides aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone dont 13 millions d'euros pour les seules aides aux impayés d'énergie.

On constate une forte hausse du nombre de demandeurs d'aide aux impayés d'énergie et des dépenses de FLS. La principale cause de cette hausse est l'application du décret du 10 août 2005 ⁽¹⁾ qui prévoit qu'en cas d'impayés des factures d'électricité, les fournisseurs d'électricité peuvent, en cas de défaut de paiement, saisir le FSL et en informer le président du conseil général et le maire de la commune de résidence. Selon l'Association des départements de France, ce recours tend à devenir quasi-systématique en cas de retard de paiement. Les collectivités territoriales craignent donc que la charge financière des FSL ne devienne rapidement très lourde.

2.– Les interventions du 1 % logement

La mise en œuvre du Plan de rénovation urbaine et du Plan de cohésion sociale a permis de renouveler les interventions du 1 % logement dans le secteur du logement social. **La contribution du 1 % logement à la politique du logement devrait représenter au total 3,44 milliards d'euros en 2007.** Le tableau suivant retrace l'évolution de ces fonds depuis 1998.

CONTRIBUTIONS DU 1 % LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽¹⁾
1,70	1,51	1,6	2,11	2,58	2,60	3,02	3,04	3,44	3,44

(1) Estimations.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

En premier lieu, l'accompagnement de la politique de rénovation urbaine est devenu depuis 2001 une orientation majeure de l'emploi des ressources du 1 % logement. La convention du 10 septembre 2003 a renforcé son implication dans la politique de renouvellement urbain par la participation des associés collecteurs au financement des actions de l'Agence nationale de rénovation urbaine. La convention du 22 mai 2006 porte l'intervention du 1 % logement affectée à la rénovation urbaine à **5 milliards d'euros** sur la période 2004–2015 et prend en compte une montée en charge progressive des versements du 1 % logement à l'Agence nationale de rénovation urbaine.

(1) Décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité.

Par ailleurs, une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre 2004, accompagne le Plan de cohésion sociale et prévoit une augmentation substantielle de la participation des employeurs à l'effort de construction affectée au logement locatif social. Une enveloppe annuelle de **210 millions d'euros de subventions** ⁽¹⁾, appelée « 1 % relance » sera ainsi distribuée, pendant la durée du Plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux, dans le cadre de concertations décentralisées au niveau régional. Cela représentera 1,05 milliard d'euros sur la période de 5 ans, soit 450 millions d'euros d'équivalent prêt. **En raison de la sous-consommation de cette enveloppe en 2005, le montant a été porté à 225 millions d'euros de subventions pour 2006 et 2007 par la convention du 22 mai 2006.**

M. Goujon, président de l'Union d'économie sociale pour le logement, a indiqué que le Gouvernement menait actuellement une réflexion sur la mise en place d'un dispositif de garantie des risques locatifs, qui consisterait en un système d'assurance pour les impayés de loyers. Celui-ci pourrait être mis en place avec le soutien du 1 % logement. L'ensemble des interventions du 1 % logement est synthétisé dans le tableau suivant.

EMPLOIS DE LONG TERME DU 1 % ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Prêts aux salariés	1.573	74	1.331	62	1.396	65	1.550	66	1.636	72
Financement des organismes constructeurs	548	26	648	33	764	35	782	34	650	28
- Prêts	481	23	614	31	689	32	726	31	561	25
- Subventions	13	1	16	1	21	1	26	1	48	2
- Souscription de titres	54	3	18	1	54	3	30	1	41	2
Total des emplois long terme	2.121	100	1.979	94	2 160	100	2.332	100	2.286	100
Sécurisation des accédants PAS	32		-10		-5		-28		-23	
Financements court terme	124		177		215		237		184	
Prélèvements autorisés	101		116		125		130		130	
Amortissement de l'emprunt extérieur	149		152		165		159		140	
Association Foncière Logement			153		100		271		445	
Renouvellement urbain			442		334		414		658	
Remboursement des entreprises	94		105		146		172		94	

(1) hors préfinancements accordés et échanges entre collecteurs

Source : ANPEEC. Données relatives aux collecteurs associés de l'UESL (CIL et CCI)

(1) Le concours financier du 1 % logement, fixé initialement à 152 millions d'euros par an sur la période 2001-2006 par les conventions entre l'État et l'UESL du 7 mars 2001 et du 11 octobre 2001, a été porté à 180 millions d'euros, à partir de 2004, dans la convention prise en application de la loi du 3 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. A compter du 1^{er} janvier 2005, le concours privilégié et l'ensemble des aides, sous forme de prêts, sont remplacés par une subvention dont le montant est fixé par la convention du 27 octobre 2004 et s'élève à 210 millions d'euros.

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aides personnelles au logement (APL et ALS)	5.261,78	4.996,52	5.378,89	5.239,00	5.153,00	5.684,37	5.107,00	4.911,00
FSL/AL T/FAAD	106,55	107,09	109,94	102,00	126,00	42,23	37,67	41,00
Total aides budgétaires à la personne	5.368,33	5.103,61	5.488,83	5.341,00	5.279,00	5.726,60	5.144,67	4.952,00
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	43,00	32,00	24,00	17,00	14,00	11,00	9,00	6,00
Garantie de l'accèsion sociale à la propriété	60,98	45,74	45,25	25,00	25,00	32,00	5,74	7,20
Prêt à 0 %	903,00	870,00	805,98	727,00	593,00	366,80	80,00	10,00
Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine	412,56	462,31	401,14	412,53	457,00	523,76	747,50	707,20
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)	390,00	346,00	453,00	374,34	339,00	388,23	400,70	372,86
Aide au logement dans les DOM	140,00	145,00	161,00	168,00	162,00	173,00	173,00	175,00
Opérations sociales et divers	38,29	46,55	47,97	60,00	39,00	43,12	41,48	64,29
Total aides budgétaires à la pierre	1.987,83	1.947,60	1.938,33	1.783,87	1.629,00	1.537,91	1.457,42	1.342,55
Épargne-logement	1.437,00	1.577,00	1.345,00	1.059,00	946,00	1.102,00	1.191,00	1.143,00
Compensation de l'exonération de TFPB	30,49	120,10	96,38	95,00	106,00	109,00	116,00	116,00
Compensation de la réduction des DMTO (part logement)	1.273,23	1.316,90	1.370,29	1.402,00	1.428,00	1.447,00	1.486,00	1.524,00
Total aides budgétaires	10.096,88	10.065,21	10.238,83	9.680,87	9.388,00	9.922,51	9.395,09	9.077,55
Prêt à 0 %	—	—	—	—	—	—	515,00	770,00
taux de TVA de 5,5 % pour l'accèsion sociale à la propriété	—	—	—	—	—	—	100,00	300,00
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	1.229,00	535,00	480,00	460,00	351,00	400,00	930,00	1.030,00
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation	3.049,00	3.300,00	3.400,00	3.700,00	4.100,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	869,00	800,00	930,00	930,00	950,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Aides à l'investissement locatif	1.570,22	1.675,00	1.600,00	1.770,00	1.900,00	1.550,00	1.500,00	900,00
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	259,00	310,00	300,00	270,00	270,00	300,00	300,00	300,00
TVA terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	46,00	44,00	50,00	40,00	50,00	50,00	50,00	50,00
TVA sur construction, aménagement, vente logements sociaux	717,00	660,00	870,00	1.050,00	675,00	700,00	850,00	950,00
Exonération de l'IR des intérêts livret A – part logement	503,00	475,00	525,00	580,00	450,00	450,00	420,00	330,00
Total dépenses fiscales	9.177,12	8.966,00	9.280,00	8.860,00	9.296,00	10.161,00	11.421,00	11.390,00
Autres contributions (SACI...)	—	—	—	—	50,00	100,00	410,00	250,00
1 % logement	1.600,00	2.105,00	2.579,00	2.596,00	3.016,00	3.036,00	3.443,00	3.443,00
Contribution régimes sociaux au financement aides personnelles	6.024,00	6.212,00	6.455,00	6.507,00	6.749,00	7.005,00	7.197,00	7.232,00
Contribution des employeurs au FNAL	1.440,64	1.658,00	1.684,00	1.739,00	1.706,00	1.794,00	1.850,00	2.156,00
Total aides non budgétaires	18.241,00	18.941,00	19.998,00	19.702,00	20.817,00	22.096,00	24.321,00	24.471,00
Total général	28.338,64	29.006,21	30.236,83	29.382,87	30.205,00	32.018,51	33.716,09	33.548,55
Effort des collectivités territoriales et EPCI	430,00	398,00	476,00	510,00	749,00	nc	nc	nc

DEUXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCÈS AU LOGEMENT

I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes en réduisant, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges).

A.- UNE AIDE POUR SIX MILLIONS DE MÉNAGES

Il existe trois types d'aides personnelles au logement.

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation familiale créée par la loi du 1^{er} septembre 1948 à l'occasion de la réforme du régime des loyers. Attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans, elle relève du code de la sécurité sociale et est financée intégralement par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG).

L'allocation de logement à caractère social (ALS) qui relève également du code de la sécurité sociale, a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), lui-même alimenté par le budget de l'État et par une cotisation des employeurs. Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires, puis attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

L'aide personnalisée au logement (APL), qui a été mise en place par la loi du 3 janvier 1977, relève du code de la construction et de l'habitation. Elle s'applique à un parc de logement déterminé, quel que soit le statut familial des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés par l'État ⁽¹⁾, et en secteur locatif, les logements conventionnés ⁽²⁾. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, son

(1) Prêts d'accession à la propriété (PAP) ou prêts conventionnés/prêts à l'accession sociale (PC/PAS)

(2) Il s'agit des logements conventionnés, financés avec des prêts PLUS (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS) ou des PAP (prêts aidés à l'accession) ou PC (prêts conventionnés) locatifs, des logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que ses logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs.

financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées notamment par des contributions du FNAL (fonds national d'aide au logement) et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) ainsi que par une contribution de l'État inscrite au budget du ministère chargé du logement. À compter du 1^{er} janvier 2006, le fonds national pour l'habitat a fusionné avec le fonds national d'aide au logement, qui finance par conséquent, l'APL et l'ALS.

Le fonds national d'aide au logement étant le seul fonds à faire l'objet d'une dotation de l'État, seules l'APL et l'ALS relèvent du programme *Aide à l'accès au logement*.

En 2005, 6,07 millions de ménages ont bénéficié d'une aide au logement. L'APL a été versée à 2,6 millions de ménages, l'ALF à 1,3 million de ménages et l'ALS à 2,3 millions de ménages.

BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE

(en milliers de ménages)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
APL	2.868	2.831	2.797	2.751	2.708	2.637	2.586	2.567
ALF	1.201	1.216	1.248	1.247	1.240	1.225	1.235	1.255
ALS	2.235	2.227	2.234	2.200	2.221	2.221	2.234	2.252
Total	6.303	6.274	6.278	6.198	6.168	6.083	6.055	6.074

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Après avoir connu une **hausse de 3,5 %** en 2004, le budget des aides au logement **a baissé de 0,6 % en 2005 pour s'établir à 13,804 milliards d'euros**. Les montants décaissés au titre de l'aide personnalisée au logement ont connu une baisse de 94 millions d'euros entre 2004 et 2005, ceux décaissés au titre de l'allocation de logement à caractère social ont diminué de 17 millions d'euros. L'allocation de logement familiale a, en revanche, connu une augmentation de 30 millions d'euros.

La baisse des dépenses des aides au logement est due notamment à l'amélioration de la situation économique en 2005, en particulier à la diminution du chômage. Celle-ci se traduit en effet par une baisse du nombre de ménages bénéficiant d'une aide personnelle au logement majorée pour perte d'emploi. Cette tendance s'explique aussi par la décroissance du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement en accession : les anciennes générations d'accédants en prêts conventionnés (PC) et en prêts d'accession à la propriété (PAP), dont les opérations s'achèvent actuellement, ne sont en effet pas totalement remplacées par les nouvelles générations d'accédants à ces prêts.

**MONTANT DES PRESTATIONS VERSÉES
AU TITRE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ⁽¹⁾**

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Foyers	0,932	0,971	0,928	0,938	0,944	0,935	1,019	0,943
Location hors foyers	9,042	9,521	9,778	10,173	10,853	11,125	11,564	11,715
Total location	9,974	10,492	10,706	11,111	11,797	12,059	12,583	12,657
Accession	1,805	1,709	1,626	1,567	1,466	1,361	1,302	1,146
Total	11,779	12,201	12,332	12,678	13,263	13,420	13,885	13,804

(1) y compris les primes de déménagement

Source : *Éléments statistiques et comptables émanant des caisses des régimes général et agricole*

B.– LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.– Le financement des aides personnelles en 2005 et 2006

L'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction de logement a fusionné le fonds national de l'habitat et le fonds national d'aide au logement. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par le FNAL qui centralise les recettes suivantes : une dotation de l'État, le produit de prélèvements mis à la charge des employeurs pour le financement de l'ALS, des contributions des régimes de sécurité sociale et une fraction de 1,48 % des droits sur les tabacs. La dotation de l'État inscrite dans le programme *Aide à l'accès au logement* assure donc l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL.

L'évolution de la contribution de l'État au financement des aides à la personne est retracée dans le tableau suivant :

CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total État ⁽¹⁾	5.104	5.262	4.997	5.379	5.239	5.153	5.529
Total employeurs	7.436	7.465	7.870	8.139	8.246	8.455	8.799
Part de l'État dans le financement total	40,7 %	41,3 %	38,8 %	40,0 %	38,9 %	37,9 %	38,6 %

(1) Montant délégué au 31 décembre de l'année sur les dotations budgétaires annuelles (LFI + LFR).

Source : *ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement*

En 2005, la dotation de l'État au financement des aides au logement s'est élevée à **5.179 millions d'euros**. Les crédits disponibles se sont cependant élevés à **5.529 millions d'euros**, 350 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative pour 2004, ayant été reportés sur l'exercice 2005.

Ces crédits ont permis d'honorer les versements mensuels des prestations logement au titre du FNAL et du FNH jusqu'en novembre et partiellement en

décembre 2005. Un abondement de 155,37 millions d'euros, ouvert par la loi de finances rectificatives 2005, a été ordonnancé en janvier 2006 pendant la période complémentaire. Ces crédits supplémentaires ont ainsi contribué à compléter partiellement le versement dû au titre du mois de décembre 2005.

La dotation de l'État au FNAL en 2006 s'élève à **5.107 millions d'euros**. Une réserve de précaution de 255,73 euros a été constituée en cours d'année : elle est cependant aujourd'hui levée.

2.- Le financement des aides personnelles en 2007

En 2007, la dotation de l'État devrait s'élever à 4,911 milliards d'euros, soit une baisse de 3,8 % par rapport à 2006. Le montant de cette dotation prend en compte les estimations relatives aux recettes et aux charges du FNAL.

Les charges du FNAL devraient représenter 10,831 milliards d'euros en 2007. La croissance des prestations devrait être plus modérée que les années précédentes, en raison d'une évolution plus lente des loyers et d'une poursuite de la diminution du chômage ⁽¹⁾.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2007, le barème des aides personnelles au logement sera revalorisé de 1,8 %, sur les loyers et sur les charges. **L'ensemble des actualisations sur les aides personnelles au logement 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'État.**

Enfin deux mesures d'économie devraient permettre de diminuer les charges de 60 millions d'euros : le relèvement d'un euro de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de leur logement (il sera désormais de 30 euros) à hauteur de 40 millions d'euros et la diminution des charges de gestion des aides (20 millions d'euros).

L'évolution des recettes du FNAL tient compte :

– d'une augmentation de la masse salariale estimée à environ + 4 % par rapport à 2006 ;

– d'une augmentation des cotisations employeurs à hauteur de 236 millions d'euros résultant de l'alignement de la cotisation des employeurs publics sur celle des employeurs privés en vertu de l'article 62 du projet de loi de finances ⁽²⁾ ;

(1) Il est estimé que le retour à l'emploi entraîne une diminution d'environ 100 euros de l'aide mensuelle versée aux ménages ayant repris une activité, avec toutefois un décalage dans le temps de 6 mois.

(2) Cette mesure est commentée en annexe du présent rapport.

– du versement d’une recette exceptionnelle de 150 millions d’euros correspondant à une contribution de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

Les modalités d’équilibre du FNAL pour 2007 sont détaillées dans le tableau suivant.

LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D’AIDE AU LOGEMENT EN 2007

(en millions d’euros)

Charges du FNAL	10.831
Prestations APL	6.317
Prestations ALS	4.302
Frais de gestion	212
Ressources du FNAL	10.831
Contribution des régimes sociaux	3.614
<i>dont CNAF</i>	<i>3.506</i>
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	<i>108</i>
Cotisations employeurs	2.016
Affectation d’une partie de la taxe sur les tabacs	140
Recette exceptionnelle : contribution des SACI ⁽¹⁾	150
Contribution de l’État	4.911

(1) Société anonyme de crédit immobilier

Source : projet annuel de performances

C.– L’EFFICACITÉ DES AIDES À LA PERSONNE

1.– Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement

Le projet annuel de performances pose comme premier objectif d’« *aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses de logement* ». L’indicateur proposé est le taux d’effort brut moyen et le taux d’effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) pour trois catégories de ménages : les bénéficiaires de minima sociaux, les salariés et les étudiants.

En 2006 et en 2007, le projet annuel de performances évalue que les taux d’effort devraient être les mêmes que ceux constatés en 2005, c’est-à-dire 19,5 % pour les bénéficiaires de minima sociaux, 27,4 % pour les salariés, 25,8 % pour les étudiants non boursiers et 23,8 % pour les étudiants boursiers. La cible retenue en 2009 est le maintien de ce taux d’effort.

Certes, le Gouvernement peut modifier la réglementation sur l’indice de révision des loyers, ce qu’il a fait en 2006. Il peut donc contribuer à la modération de la hausse des loyers et influencer le taux d’effort des ménages. **Cependant, cet indicateur est profondément lié à la hausse des barèmes et donc à la hausse des moyens budgétaires des aides au logement.**

Surtout, votre Rapporteur spécial regrette la suppression de l'indicateur sur la part des crédits des aides personnelles accordées à chacune des catégories de ménages (bénéficiaires de minima sociaux, salariés, et étudiants), qui figurait dans le projet annuel de performances pour 2006. Cet indicateur, particulièrement pertinent, donnait des informations précieuses sur les publics les plus concernés par les aides au logement.

Enfin, les aides personnelles au logement ont aussi pour objectif de tendre vers un traitement homogène des ressources, qu'elles soient imposables ou qu'elles proviennent de transferts sociaux. **Un indicateur pourrait donc utilement comparer le taux d'effort après versement de l'aide pour une personne isolée bénéficiaire d'un RMI et le taux d'effort après versement de l'aide pour une personne isolée dont le revenu équivaut au RMI.**

2.– La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement

Le conseil général des ponts et chaussées, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances ont été chargés de mener à bien un programme d'audit et de modernisation sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement dans le secteur locatif. Le rapport de la mission d'audit de modernisation⁽¹⁾ rappelle que de nombreuses pistes d'amélioration proposées figurent déjà, en ce qui concerne la caisse nationale des allocations familiales, dans la convention d'objectif de gestion signée entre l'État et la CNAF pour la période 2005-2009. Il constate que le système actuel engendre des coûts liés au traitement des déclarations de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF)⁽²⁾, et des coûts indirects liés aux indus lors du contrôle *a posteriori* (gestion et montant non recouvré) des déclarations de ressources par une comparaison avec les déclarations de revenus transmises par la direction générale des impôts (DGI). Ces montants sont synthétisés dans le tableau suivant.

CHARGES LIÉES AU TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE RESSOURCES ET AUX INDUS DÉTECTÉS PAR LE CONTRÔLE *A POSTERIORI*.

(en millions d'euros)

	Logement	Global
Traitement des déclarations de ressources dans les CAF (papier et télé déclarées)	15,0	22,5
Coûts de gestion des indus (détection, notification, information et recouvrement)	4,5	10,9
Montant d'indus non recouverts	13,5	32,3
Total	33,0	65,7

(1) « La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement », rapport de la mission d'audit et de modernisation établi par Denis Schrameck, Olivier Piron, Monique Mousseau, Sylvie Frezal, Stéphanie Seydoux (octobre 2006).

(2) Les ressources prises en compte pour les allocations versées au second semestre de l'année N et au premier semestre de l'année N+1 (i.e. entre le 1er juillet de l'année N et le 30 juin de l'année N+1) sont celles perçues pendant l'année N-1. Toutefois, en cas de changement de situation d'un allocataire par rapport à l'année N-1 au moment de l'ouverture des droits ou en cours d'année, des mécanismes d'évaluation forfaitaire, d'abattement et de neutralisation sont mis en œuvre afin de se rapprocher de la situation réelle de l'allocataire.

Une transmission des données *a priori* permettrait donc d'éviter les charges induites par la vérification *a posteriori*. La mission recommande pour cela de réduire les divergences entre les bases fiscale et sociale, de réaménager la date d'actualisation des ressources, de statuer sur le périmètre du fichier d'appel transmis par la DGI à la CNAF et d'informer les allocataires de l'utilisation de leurs données fiscales.

Au sein des prestations versées par la CNAF, les aides au logement représentent une proportion importante des indus, des rappels et des fraudes. Ainsi, plus de 693 millions d'euros, soit 42 % des 1,6 milliard d'euros d'indus détectés en 2005 sont liés aux aides au logement⁽¹⁾. En outre, selon un recueil des données sur la fraude, mis en place à la direction de la sécurité sociale, les fraudes signalées incluant les prestations et les aides au logement se sont élevées pour la CNAF à près de 11,5 millions d'euros du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005. Les données statistiques sur les fraudes recueillies par la CNAF, font état d'un nombre croissant de fraudes détectées (1.220 en 2002 et 1.545 en 2005). Ces facteurs de risques propres aux aides au logement ont justifié la mise en place d'actions particulières, notamment dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion État-CNAF (2005-2009).

La mission recommande cependant d'améliorer le contrôle et renforcer la prévention des indus et de la lutte contre la fraude :

– en consolidant et en développant le contrôle des données entrantes (taxe foncière, taxe d'habitation, abonnement EDF,...) ;

– en donnant une nouvelle impulsion à la lutte contre la fraude (application par les caisses de pénalités, mise en place du répertoire national des allocataires, développement du contrôle de la résidence en France, amélioration de l'efficacité des contrôles sur place) ;

– en éliminant certaines causes d'indus (alignement des dates de notification de l'APL location sur celles de l'ALF et l'ALS), en facilitant leur gestion (faciliter la répétition des indus par une fongibilité interfonds entre le FNAL et le FNPF) et en améliorant les contrôles de décence des logements.

La mission recommande, par ailleurs de **réduire les coûts de gestion** en rationalisant les implantations géographiques et en maîtrisant les coûts de personnel (qui ont augmenté de 12,5 % sur la période 2002-2005, soit plus rapidement que les coûts totaux). Elle suggère aussi de **simplifier la réglementation** (simplification de la prise en compte des ressources avec notamment la clarification du dispositif d'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans, harmonisation des procédures précontentieuses et contentieuses) **et de dématérialiser les relations avec les allocataires et les tiers.**

(1) En 2004, les indus (toutes prestations confondues) sont effectivement recouverts à hauteur de 92 à 93 %. Mais les taux de recouvrement des prestations de logement relevant du FNPF ou du FNAL sont inférieurs au taux concernant l'ensemble des prestations.

Enfin, la gouvernance du système des aides personnelles au logement doit être améliorée : la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction pourrait notamment être davantage impliquée notamment en ce qui concerne le suivi de la COG sur les aspects aides au logement, la participation à l'observatoire des charges et le suivi des négociations budgétaires pour la revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement.

La mission évalue l'impact financier de l'amélioration de l'acquisition des ressources par une transmission a priori des données fiscales et par une dématérialisation de certains échanges avec les allocataires à **65 millions d'euros**.

II.- LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

L'action *Accompagnement des publics en difficulté* comprend essentiellement le financement des associations garantissant l'accès de l'information sur le logement – les associations départementales pour l'information sur le logement et l'Agence nationale pour l'information sur le logement – et des associations accompagnant les publics en difficulté.

A.- LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS GARANTISSANT L'ACCÈS À L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

L'association nationale d'information pour le logement (ANIL) et les associations départementales d'information (ADIL) ont pour mission de fournir aux usagers tous les éléments juridiques, économiques ou financiers leur permettant d'améliorer leur recherche de meilleures conditions de logement.

Le domaine de compétence des ADIL est bien circonscrit : il concerne d'une part, l'information du particulier concernant le logement privé ou social, en accession à la propriété ou en location, dans tous ses aspects juridiques, financiers ou fiscaux et, d'autre part, l'information sur l'offre de logements disponibles dans ses divers segments. Leur activité est limitée à la seule information, à l'exclusion de tout acte commercial, financier, administratif ou contentieux.

Les modalités de calcul des subventions aux ADIL sont fondées, d'une part, sur une participation fixe, dont le montant est de 26.000 euros par ADIL, d'autre part, sur une participation qui dépend d'un coefficient tenant compte de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation.

En 2007, la dotation consacrée à l'ANIL et aux ADIL sera de 6,25 millions d'euros, soit une progression de 5,7 % en 2006. Elle se répartira comme suit :

– **5,91 millions d'euros** pour le fonctionnement de l'ANIL et des ADIL existant fin 2006 (soit une subvention moyenne par ADIL de 80.000 euros) ;

– **240.000 euros** pour le fonctionnement des trois ADIL qui seront créées en 2007 (soit une subvention moyenne de 80.000 euros par ADIL).

Par ailleurs, la subvention de l'ANIL sera revalorisée à hauteur de 100.000 euros afin d'accélérer la modernisation du réseau.

Le projet annuel de performances fixe comme objectif de « *veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement.* » L'indicateur est le taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL). Il est de 95,5 % en 2005. Il devrait être de 96,2 % en 2006.

B.- L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

Par ailleurs, le ministère chargé du logement attribue, chaque année, des subventions de fonctionnement à certaines fédérations d'associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement ; plusieurs d'entre elles sont signataires d'une convention d'objectifs pluriannuelle. Il s'agit des associations d'aide à l'insertion par le logement des personnes défavorisées ⁽¹⁾, des associations d'aide au logement des personnes handicapées ⁽²⁾ et des associations de défense des droits des locataires ⁽³⁾.

En 2007, le projet de budget prévoit de reconduire la dotation de 2006 de 1,74 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

(1) Il s'agit de l'UNIOPSS (Union nationale interprofessionnelle des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement), la Fédération nationale des centres PACT-ARIM, la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale), l'UNAF0 (Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales), SOS racisme, l'UFJT (Union nationale des foyers et services pour jeunes travailleurs), la FNHD (Fédération nationale habitat et développement), la FNASAT-gens du voyage (Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage) et l'Association nationale des compagnons bâtisseurs.

(2) Il s'agit de l'ALGI (Association pour le logement des grands infirmes), l'APF (Association des paralysés de France), le GIHP (Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques)

(3) Il s'agit de la CNL (Confédération nationale du logement), la CGL (Confédération générale du logement), la CSF (Confédération syndicale des familles), la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie), l'UFCS (Union féminine civique et sociale) et l'AFOC (Association force ouvrière consommateurs).

TROISIÈME PARTIE : DÉVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'offre de logements locatifs sociaux ne permet pas aujourd'hui de faire face à la demande. Les logements financés ont été en moyenne de 50.000 au cours des dix dernières années, alors que les besoins représentaient plus de 80.000 logements. Or parallèlement, le nombre de demandes de logements locatifs sociaux ne cesse d'augmenter. De 1978 à 1992, le nombre des ménages qui ont fait une demande auprès des organismes HLM n'a cessé de croître passant de 745.000 en 1978 à 915.000 en 1992. Lors de la dernière enquête effectuée en 2001-2002, le nombre de demandeurs s'est notablement accru puisqu'à cette date 1,04 million de ménages avait déposé ou renouvelé dans l'année une demande de logement HLM. Un tiers des demandes avait plus d'un an.

Le Plan de cohésion sociale, en prévoyant le financement de la construction de 100.000 logements, permet depuis 2005, de relancer la construction de logements sociaux et de rattraper les retards accumulés depuis plusieurs années. La loi de finances pour 2007 reconduit les crédits nécessaires au financement de 100.000 logements sociaux.

En 2007, se posera aussi la question du financement du logement social par le livret A, un recours contre le monopole de La Poste et des caisses d'épargne étant actuellement examiné par la Commission européenne.

La position du ministère sur le système actuel de distribution et d'utilisation des fonds du livret A a fait l'objet d'une réponse écrite au secrétariat général des affaires européennes. Celle-ci rappelle que le livret A est un outil d'épargne populaire qui permet la bancarisation des ménages aux revenus les plus modestes. La ressource constituée par le livret A soutient un dispositif de financement du logement social solide et fiable et dont le coût pour les finances publiques est faible compte tenu de son efficacité. Or, la banalisation du livret A est peu susceptible de conduire à une augmentation de la collecte et risque au contraire de favoriser une baisse durable de la ressource. **L'utilité sociale du système justifie donc une dérogation aux règles de la concurrence, cette dernière étant d'ailleurs d'ampleur limitée.**

I.- LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

A.- UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE POUR UNE RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a pour objectif de relancer la construction de logements sociaux, afin de rattraper les retards accumulés depuis plusieurs années. **Elle prévoit ainsi le financement de 100.000 logements en moyenne par an, soit un total de 500.000 logements sur la période 2005–2009, hors Programme de rénovation urbaine.** Devraient être ainsi financés 500.000 logements dont 310.000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), 140.000 logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et 50.000 logements construits par l'association foncière logement.

Le tableau suivant retrace la programmation prévue de 2005 à 2009 :

PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et prêts locatifs aidés d'intégration	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'association foncière logement	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Total	90.000	100.000	105.000	105.000	105.000	500.000

En vertu de l'article 87 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, le financement du logement social devrait bénéficier entre 2005 et 2009 **de 2,37 milliards d'euros en autorisations de programme et 2,76 milliards d'euros en crédits de paiement** répartis de la manière suivante :

DOTATIONS BUDGÉTAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2.370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2.761

B.— LE PACTE NATIONAL POUR LE LOGEMENT

1.— Améliorer l'équilibre des opérations locatives sociales

Afin de développer la construction de logements locatifs sociaux et de faciliter le bouclage financier de ces opérations, plusieurs mesures financières ont été décidées par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie :

– les taux d'intérêt des prêts locatifs sociaux (PLUS, PLA-I...) émis à compter du 1^{er} novembre 2005 ont été baissés de 0,15 % ;

– la durée des prêts PLUS et des PLA-I, émis à compter du 1^{er} novembre 2005, a été augmentée (40 ans au lieu de 35 ans pour la partie relative à la construction des PLUS et des PLA-I) ;

– les taux d'intérêt des prêts PLS ont été diminués et la durée de la fraction foncière de PLS a été augmentée.

Votre Rapporteur spécial salue ces mesures qui sont de nature à alléger la charge financière pesant sur les bailleurs sociaux : elles sont, en effet, équivalentes en trésorerie à une subvention de 6 à 8 % du coût des opérations.

Par ailleurs, une contribution exceptionnelle des sociétés anonymes de crédit immobilier de 250 millions d'euros a été versée aux organismes de logements sociaux afin de diminuer la dette de l'État à leur égard.

Enfin, une nouvelle baisse de taux des prêts au logement social de 0,2 point sera appliquée aux opérations locatives sociales actuellement en cours d'instruction. Pour ces opérations, cette nouvelle baisse du taux des prêts représentera un équivalent de subvention de **2 % du prix d'opération.**

Au total, les aides de l'État (budgétaires, fiscales et financières) pour la réalisation de logements locatifs sociaux représentent plus de 30 % du montant total d'opération.

2.— Mobiliser la ressource foncière

Votre Rapporteur spécial est convaincu que la difficile mobilisation du foncier constitue un obstacle majeur à la construction de logements sociaux, particulièrement dans les zones tendues comme la côte méditerranéenne ou l'Île-de-France.

Selon le rapport d'information du groupe de travail de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement ⁽¹⁾ : « *La hausse globale du prix du terrain à bâtir est estimée à 40 % entre 1999 et 2004, avec une accélération récente, puisqu'elle est de 22,4 % en 2004 d'après certaines estimations. Dans le même temps, le prix de la terre n'a augmenté que de 20 % en cinq ans. Les terrains à bâtir se négocient, en moyenne, à 76.000 euros l'hectare, soit 17 fois plus cher que les terres et prés. Cette hausse touche d'abord la région parisienne et le Sud-est, qui constituaient un quart des ventes en 2003 et en concentrent un tiers en 2004. Toutefois, elle concerne désormais également toutes les régions.* »

Il n'existe pas en France de pénurie de foncier brut, mais un décalage entre l'offre de terrains mis sur le marché au regard de l'offre de logements.

C'est pourquoi les mesures prises dans le cadre du Pacte national pour le logement en 2005 et par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement visant à lutter contre la rétention foncière et à augmenter l'offre de terrains semblent à votre Rapporteur spécial particulièrement opportunes.

En premier lieu, l'État met en place un programme ambitieux de cessions de terrains. Par ailleurs, la loi du 13 juillet 2006 prévoit, pour les terrains appartenants à l'État, une simplification des procédures de mise en vente et un renforcement de sa capacité d'initiative pour y faire réaliser des projets de construction, grâce à de nouvelles procédures OIN (opération d'intérêt national) et à la délivrance par l'État de certains permis de construire.

Le texte propose également pour les maires de renforcer le caractère opérationnel des plans locaux d'urbanisme, de permettre à ces plans d'imposer aux opérations de construction, dans des secteurs définis, un pourcentage minimum de logements sociaux comme de logements intermédiaires, de prévoir la modification des plans d'urbanisme qui ne répondent pas aux besoins de construction de logements, les maires ayant la possibilité de déroger, dans de tels cas aux règles de densité de manière limitée. La loi prévoit aussi la simplification des procédures de cession des terrains de l'État, la généralisation des programmes locaux de l'habitat, et la sécurisation des autorisations d'urbanisme. Elle permet d'accroître la transparence du marché foncier en posant l'obligation pour les services fiscaux de transmettre les données foncières aux collectivités qui en font la demande.

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, par M. Thierry Repentin (n°442).

3.— Encourager les maires bâtisseurs

La loi du 13 juillet 2006 donne de nouveaux outils aux mairies pour lutter contre la rétention foncière :

– elle donne la **possibilité aux communes de partager avec les propriétaires de terrains non bâtis rendus constructibles une partie de la plus-value résultant de la cession de ces terrains**. En effet, le classement d'un terrain en zone constructible multiplie la valeur de celui-ci. Avec cette nouvelle mesure, les communes seront incitées financièrement à rendre constructibles des terrains qui ne le sont pas actuellement. L'application de cette mesure sera laissée à l'initiative des communes.

– par ailleurs, **la taxe foncière sur les propriétés non bâties pourra être relevée, sur délibération du conseil municipal ;**

– la base d'imposition de la taxe locale d'équipement a été majorée d'environ 10 % et l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties supportées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au titre des logements PLUS et PLA-I financés pendant la durée du Plan de cohésion sociale est intégralement compensée par l'État. Enfin, les communes peuvent désormais bénéficier des prêts octroyés par l'État pour la construction de logements locatifs sociaux ou de logements-foyers.

Votre Rapporteur spécial est convaincu que les maires seront davantage incités à construire des logements sociaux dans le cadre d'un système incitatif que dans le cadre d'un système coercitif. Celui-ci pourrait prendre notamment la forme d'une contractualisation avec l'État, qui comprendrait des incitations financières, comme par exemple une bonification de la dotation globale de fonctionnement.

II.— DES MOYENS FINANCIERS QUI PERMETTENT DE RESPECTER LA PROGRAMMATION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

A.— LES AIDES AU LOCATIF SOCIAL EN 2006

En vertu de la loi de finances pour 2006, les crédits attribués à la construction de logements sociaux s'élèvent à **482 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 9,05 % par rapport à 2005, et 533,5 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 15,05 % par rapport à 2005. Entre 2000 et 2006, les crédits de paiement consacrés au logement social ont augmenté de 28,5 %. L'objectif poursuivi est le financement de 100.000 logements sociaux.**

FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006
AP / AE	LFI	520,7	516,2	510,7	513	590,8	603,2	612	692	482
	engagement	307,4	241,9	409,4	563,8	656,5	595,9	617,1	689,5	n.c.
CP	LFI	562	510	415	457	453	523	440	465	533,5
	mandatement	431	361	414	460	394	415	403	495	n.c.

(1) les montants indiqués en 2003 incluent les dotations destinées au logement locatif social hors zones urbaines sensibles ainsi que les autorisations de programme ouvertes au profit de l'ANRU sur le budget du logement

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Il est difficile d'établir aujourd'hui un bilan des logements effectivement financés en 2006. Début septembre, hors zone de rénovation urbaine, 6.500 logements PLUS et PLA-I ont été financés et 2.500 PLS. Cependant, comme chaque année, la plus grande partie des dossiers seront déposés et financés lors des trois derniers mois de l'année. Les prévisions de financement de logements sociaux sont les suivantes :

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

PLUS	50 à 54.000
PLAI	7 à 8.000
PLUS-PLAI	57 à 62.000
PLS	27 à 28.000
Sous-total hors Foncière	84 à 90.000
PLS Foncière	4 à 5.000
TOTAL	88 à 95.000

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

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès de l'Union sociale pour l'habitat, de la Fédération des SEM et de l'Association foncière logement, le nombre de dossiers déposés ou à déposer d'ici la fin de l'année est estimé à 82.000. Dans le cadre du Plan de cohésion sociale, l'objectif pour ces trois organismes est de 95.000 logements financés.

B.– DES MOYENS CONFORTÉS EN 2007

1.– La mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale

Conformément aux objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale, le projet de budget prévoit le financement de 100.000 logements sociaux en 2007. Une dotation de 479,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement est donc inscrite au programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, à laquelle il convient d'ajouter 1,5 million d'euros, inscrits sur l'action *Accueil des demandeurs d'asile en région Rhône Alpes* du programme *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires*.

Le total des autorisations d'engagement destinées au parc locatif social devrait donc s'établir à 481 millions d'euros en 2007, soit un maintien des moyens engagés en 2006 (– 0,2 %).

S'agissant des crédits de paiement, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 456,5 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 1,5 million d'euros inscrits sur le programme *Interventions territoriales de l'État*. **Au total, les crédits de paiement devraient donc représenter 458 millions d'euros en 2007**, dont 432 millions d'euros pour couvrir les engagements antérieurs et 48,1 millions d'euros pour financer 10 % des engagements de 2007.

Au total, en prenant en compte la contribution des SACI au parc locatif social de 200 millions d'euros en 2006, les dotations attribuées au logement social en 2006 et 2007 dépassent la programmation du Plan de cohésion sociale de 6 millions d'euros. **La contribution des SACI reste cependant une recette exceptionnelle et les dotations de l'État devront être augmentés en 2008 pour garantir la programmation prévue par le Plan de cohésion sociale.**

La programmation du financement de logements sociaux en 2007 est détaillée dans le tableau suivant.

FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL EN 2007

	Nombre de logements	Coûts budgétaires moyens (en euros)	Total (en millions d'euros)
PLUS	56.500	2.700	152,5
PLA-I	6.500	12.000	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	40.000	1.500	60,0
Démolition	1.000	3.400	3,4
Hébergement			5
Actions d'accompagnement (qualité de service, MOUS...)	–	–	3,0
Total			479,5⁽¹⁾

(1) Il s'agit des autorisations d'engagements inscrits sur le programme Développement et amélioration de l'offre de logement. 1,5 million d'euros sont aussi inscrits sur le programme Interventions territoriales de l'État.

Source : projet annuel de performances

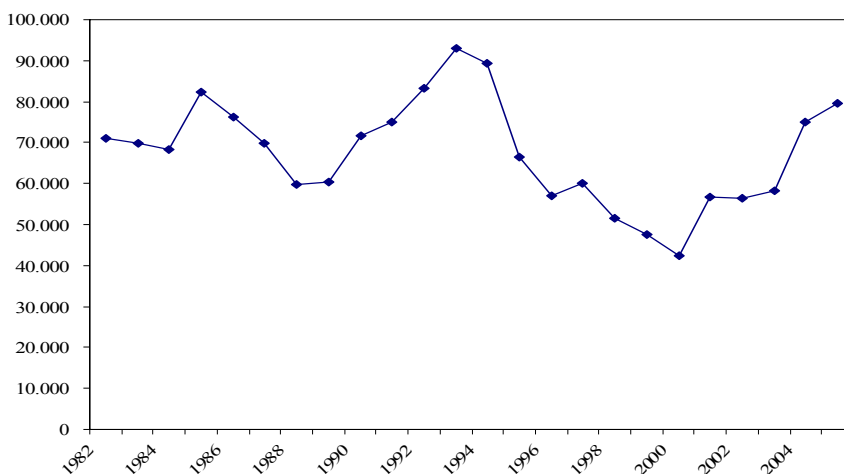
Votre Rapporteur spécial salue l'impulsion donnée par le Gouvernement en matière de constructions de logement social : elle permet un véritable rattrapage du retard accumulé depuis plusieurs années puisque le nombre de logements locatifs sociaux est passé de 56.288 en 2002 à 83.000 en 2005. En 2006 et 2007, l'objectif poursuivi est le financement de 100.000 logements, soit une hausse de 77,6 % depuis 2002.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS

	2002 (réel)	2003 (réel)	2004 (réel)	2005 (réel)	2006 (PLF)	2007 (PLF)
PLUS neuf	30.562	26.141	41.548	35.504	58.000	56.500
PLUS dans ancien	8.706	8.447		8.721		
Total PLUS	39.268	34.558	41.548	44.225	58.000	56.500
PLA-Insertion	5.186	5.034	6.037	7.538	5.000	6.500
Total logements avec subvention État	44.454	39.622	47.585	51.763	63.000	63.000
PLS	11.834	12.659	20.598	23.708	37.000	27.000
PLS foncière	–	1.665		4.177	10.000	10.000
Total offre nouvelle	56.288	53.946	68.183	79.648	100.000	100.000
PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU	–	4.144	4.521	5.176	2.500	n.c.
Total	56.288	58.090	72.704	84.824	102.500	n.c.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX



2.- La déclinaison régionale de la loi programmation pour la cohésion sociale

En vertu de l'article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, les établissements publics de coopération intercommunale et les départements qui ont signé une convention avec l'État se voient déléguer les aides à la pierre. 82 EPCI et départements ont aujourd'hui signé une convention.

La programmation régionale devrait être la suivante :

OBJECTIFS RÉGIONAUX ET MOYENS FINANCIERS EN 2007

(en euros)

	Enveloppe	Objectif de production PLUS PLAI PLS	dont PLUS et PLAI arrondi	dont PLS
Île-de-France	198,73	19.050	11.850	7.200
Alsace	9,29	2.930	2.230	700
Aquitaine	13,99	4.690	3.540	1.150
Auvergne	5,43	1.650	1.360	290
Bourgogne	6,83	1.670	1.430	240
Bretagne	13,21	4.360	3.200	1.160
Centre	10,95	3.080	2.570	510
Champagne-Ardenne	4,49	1.580	1.050	530
Franche-Comté	4,42	1.290	1.020	270
Languedoc-Roussillon	13,05	5.240	3.340	1.900
Limousin	3,08	610	480	130
Lorraine	6,08	1.770	1.360	410
Midi-Pyrénées	15,69	5.350	4.130	1.220
Nord-Pas de Calais	19,83	5.270	4.320	950
Normandie (Basse)	6,07	2.040	1.510	530
Normandie (Haute)	9,27	2.340	2.010	330
Pays de la Loire	14,30	4.980	3.590	1.390
Picardie	7,76	2.900	1.860	1.040
Poitou-Charentes	5,37	1.820	1.360	460
PACA	48,07	6.360	4.170	2.190
Rhône-Alpes	34,47	9.220	6.330	2.890
Corse	2,42	300	290	10
Réserve PLS	–	1.500	–	1.500
Total	452,82	90.000	27.000	27.000

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

C.– LES DÉPENSES FISCALES

Les subventions de l'État ne constituent qu'une des formes des aides de l'État pour la réalisation de logements sociaux. Elles sont en effet complétées par des aides fiscales et des aides financières.

Ainsi, l'application du taux de TVA de 5,5 % au lieu de 19,6 % sur les constructions de logements sociaux et l'application du taux réduit de TVA sur les terrains à bâtir pour la production de logements sociaux représentent une aide directe de plus de 12 % sur le montant d'opération. **Ces aides fiscales auront un impact de 890 millions d'euros en 2007.**

En outre, les organismes de logement social font l'objet d'une exonération d'impôt sur les sociétés. **Celle-ci représentera 300 millions d'euros en 2007.**

Les plus-values réalisées pour la vente de biens immobiliers à des organismes de logement social font l'objet d'exonération ou de taxation à taux réduit. Ces mesures, qui représenteront une aide fiscale de **15 millions d'euros en 2007**, inciteront les propriétaires à céder des immeubles ou des terrains à des opérateurs en vue de la production de logements sociaux.

Enfin, les logements sociaux font l'objet d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Sa compensation par l'État pour les logements construits dans le cadre du Plan de cohésion sociale représentera **125 millions d'euros en 2007**.

Le montant total des aides directes de l'État, budgétaires et fiscales, à la production de logements sociaux représentera environ 1,8 milliard d'euros en 2007.

III.- LE BILAN DES AIDES À LA PIERRE

A.- LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

1.- Le prêt locatif à usage social

La construction et l'acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêts PLUS (prêts locatifs à usage social), créés par le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999. Ce prêt est distribué par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte. Adossé à la ressource du livret A, il est offert à un taux privilégié (3,45 % à compter du 1^{er} août 2003 et 3,40 % à compter du 1^{er} août 2005) sur une durée plafonnée à 35 ans. De plus, il bénéficie d'une subvention de l'État de 5 % dans le neuf (10 % en acquisition-amélioration). **La subvention moyenne de l'État par logement s'élève à 4.489 euros en 2005 et à 4.713 euros en 2006.** En 2005, les aides de l'État, qui comprennent la subvention budgétaire, les aides fiscales et les aides de circuit représentent un équivalent actuariel de subvention de **28,4 %**. **En 2006, elles représentent une aide de 34,4 %.**

FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLUS

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006 ⁽²⁾	2007 ⁽²⁾
Financement	144,64	215,98	206,17	264,33	101,66	118,92	151,20	152,50
Logements neufs	25.917	32.034	27.761	28.658	31.396	35.504	nc	nc
Acquisitions	5.408	7.479	8.651	10.964	10.152	8.721	nc	nc
Total logements financés	31.325	39.513	36.412	39.622	41.548	44.225	58.000	56.500

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU.

(2) Objectifs

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le tableau qui précède indique le montant du financement des logements PLUS, hors surcharge foncière et hors zone d'intervention de l'ANRU. Ces crédits n'intègrent donc pas, à compter de 2004, les montants mis en œuvre par l'ANRU, ce qui explique la baisse constatée en 2004.

2.– Le prêt locatif aidé à l'intégration

La construction et l'acquisition-amélioration de logements très sociaux sont, depuis le 1^{er} avril 2000, exclusivement réalisées à l'aide des prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'Intégration (PLA-I) distribués par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte.

Adossé à la ressource du livret A, le PLA-I est un prêt offert au taux privilégié de 3,00 % depuis le 1^{er} août 2006 ⁽¹⁾ sur une durée de 35 ans portée à 40 ans depuis le 1^{er} novembre 2005. **La subvention moyenne versée par l'État en faveur des prêts PLA-I est de 14.621 euros en 200 et 15.352 euros en 2006.** Le montant total des crédits consacrés aux PLA-I ainsi que le nombre de logements financé retracé dans le tableau suivant. Ces crédits n'intègrent pas, à compter de 2004, les montants mis en œuvre par l'ANRU.

FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLA-I

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006 ⁽²⁾	2007 ⁽²⁾
Financement	66,26	80,95	79,61	71,74	67,23	89,36	60	78
Logements neufs	1.859	2.493	2.176	2.517	3.162	4.408	nc	nc
Acquisitions	3.191	2.934	3.016	2.517	2.875	3.130	nc	nc
Total logements financés	5.050	5.427	5.188	5.034	6.037	7.538	5.000	6.500

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU.

(2) Objectifs

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

(1) 2,95 % à compter du 1^{er} août 2003, 2,90 % à compter du 1^{er} janvier 2005, 2,65 % à compter du 1^{er} août 2005, 2,50 % à compter du 1^{er} novembre 2005, 2,75 % à compter du 1^{er} février 2006.

B.– LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

La prime d'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale (PALULOS) a pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou les gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser des travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants. Le taux de base de la subvention est, au plus, égal à 10 % du coût prévisionnel des travaux subventionnables, dans la limite d'un plafond de 13.000 euros par logement. La subvention peut être complétée par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations (ou de tout autre établissement habilité à consentir des prêts aux collectivités territoriales) au taux de 2,95 % remboursable sur une durée de 15 ans et ces travaux bénéficient d'un taux de TVA réduit.

Le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations ont décidé de renforcer les moyens en faveur des travaux d'amélioration **par la mise à disposition à partir de 2004 d'une enveloppe de 400 millions d'euros par an pendant 5 ans de prêts destinés à financer les travaux de réhabilitation de 100.000 logements locatifs supplémentaires.** Cette enveloppe se répartit en 200 millions d'euros de prêts à 2,95 % se substituant aux prêts à 3,45 % complémentaires à la PALULOS et de 200 millions d'euros de prêts à 2,95 % qui remplaceront l'enveloppe actuelle de 100 millions d'euros de prêts à l'amélioration (PAM) à 3,45 % de la Caisse des dépôts et de consignations.

Le nombre total de logements réhabilités à l'aide de la PALULOS dans et en dehors des zones urbaines sensibles ainsi que les financements qui y sont consacrés sont rappelés dans le tableau suivant.

RÉHABILITATIONS DE LOGEMENTS À L'AIDE DE LA PALULOS

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Financement	180,83	138,63	142,77	125,13	130,77	154,31
Réhabilitations lourdes	123.248	88.102	75.737	80.398	58.443	91.663
Petits travaux	31.928	30.445	31.501	8.357	5.262	4.869
Logements réhabilités	155.856	118.547	107.238	88.755	63.312	96.532

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

C.– LES OPÉRATIONS DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION

Les prêts locatifs à usage social « construction-démolition » (PLUS-CD) sont destinés à accompagner, si possible à anticiper, les opérations de démolition rendues nécessaires par l'obsolescence physique ou la dégradation urbaine et sociale de certains ensembles. À partir de 2004, les opérations de démolitions-reconstructions ont été aussi prises en charges par l'ANRU. La dotation de l'État sur le budget du logement a donc connu une baisse. Le nombre total de PLUS-CD financés est rappelé dans le tableau ci-après.

LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾
Financement	15,59	29,72	30,54	41,21	5,16	5,34
Logements neufs	1.553	2.666	2.613	3.896	4.392	1.480
Acquisitions	108	45	243	248	129	39
Total logements financés	1.661	2.711	2.856	4.144	4.521	1.519

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

D.- LA SURCHARGE FONCIÈRE

L'objectif des subventions versées au titre de la surcharge foncière est de contribuer à l'implantation des logements sociaux dans les zones où ils sont nécessaires, même si les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés. Il s'agit donc très généralement d'implantations dans les quartiers urbanisés existants où le développement de la mixité sociale doit être encouragé. La participation financière de l'État est conditionnée par une participation obligatoire des collectivités territoriales d'au moins 20 % de l'assiette de la subvention non plafonnée. Elle peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, pour celles financées en PLS. En Île-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en PLI.

Sur près de 82.000 logements locatifs sociaux financés en 2005, en dehors des zones d'intervention de l'ANRU, **22 %, c'est-à-dire 17.557 logements, ont bénéficié d'une subvention pour surcharge foncière**, y compris ceux ayant bénéficié d'une subvention spécifique en Île-de-France. Deux tiers de ces 17.557 logements sont neufs et un tiers de ces logements sont des opérations d'acquisition-amélioration. **71 % des logements ayant bénéficié de cette subvention se situent en Île-de-France.**

SUBVENTION POUR SURCHARGE FONCIÈRE EN 2005 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	AP engagées
Île-de-France	83,74
PACA	9,49
Autres régions	11,20
Total	104,43

(1) Autorisations d'engagement.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

E.– LE LOCATIF INTERMÉDIAIRE

1.– Le prêt locatif social

Le prêt locatif social (PLS) a été créé, par le décret 2001–207 du 6 mars 2001. Il finance des logements locatifs intermédiaires c'est-à-dire des logements pour lesquels le plafond de revenu des ménages est supérieur de 30 % au plafond des logements PLUS. Les loyers des logements financés en PLS sont limités à 150 % de ceux du PLUS, sans possibilité d'application de marges locales de dépassement.

Ce prêt, dont la durée maximale est de 30 ans, a un taux indexé sur le livret A. La quotité des prêts est de 50 % au minimum mais peut être ramenée à 30 % pour la réalisation des programmes de logements locatifs de l'association agréée dite « Association foncière logement ». Le financement de l'opération devait comporter au minimum 10 % de fonds propres en 2005 ainsi que pour le début de l'année 2006, cette obligation a été levée pour les opérations financées après le 21 juillet 2006⁽¹⁾. La fin de cette obligation donnera davantage de marges de manœuvre aux organismes de logement social quant à l'affectation de leurs fonds propres sur leurs différentes opérations.

En 2004, le Gouvernement a décidé de doubler l'enveloppe de prêts à distribuer en 2004. Une nouvelle enveloppe d'1 milliard d'euros a ainsi été mise à la disposition des bailleurs sociaux et des investisseurs privés pour permettre la construction de 10.000 logements supplémentaires. **Deux nouvelles adjudications ont été lancées en 2005 et 2006, soit une enveloppe de prêt de 2 milliards d'euros en 2005 et de 2,7 milliards d'euros en 2006.**

En outre, dans le cadre du Pacte national pour le logement, le Gouvernement a décidé de diminuer le taux des prêts au logement social. Une baisse de 10 points de base du taux des PLS a donc appliquée à compter de l'adjudication réalisée cette année. En outre, le Gouvernement a décidé d'allonger à 50 ans la partie des prêts PLS servant à financer la charge foncière d'une opération. Les conditions d'équilibre des opérations financées à l'aide d'un PLS ont été ainsi améliorées.

FINANCEMENT DES PLS

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾	2006 ⁽²⁾
Logements neufs	3.450	6.900	9.142	9.789	17.565	21.028	–
Acquisitions	631	1.748	2.692	2.870	3.033	2.680	–
Total logements financés	4.081	8.648	11.834	12.659	20.598	23.708	27 à 28.000

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU.

(2) Objectifs

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

(1) Décret n°2006-890 du 18 juillet 2006.

2.– Le prêt locatif intermédiaire

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné à financer dans des zones tendues des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre. Il peut également contribuer au développement du parc locatif non social dans les zones où il est absent ou insuffisant. L'objectif est d'aider les personnes physiques ou morales à financer la construction de logements locatifs dont le loyer est intermédiaire entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre en faveur des ménages dont les revenus ne leur autorisent plus l'accès au logement social, tout en ne leur permettant pas de louer un logement au prix du marché.

Le PLI peut être accordé pour une durée maximale de 30 ans. Les taux sont indexés sur le livret d'épargne populaire. Les résultats des adjudications des années 2005 et 2006 figurent dans le tableau ci-après.

RÉSULTATS DES ADJUDICATIONS EN 2005 ET 2006

(en millions d'euros)

Établissements distributeurs	2005		2006	
	Enveloppe	Taux ⁽¹⁾	Enveloppe	Taux ⁽¹⁾
CDC ⁽²⁾	80	4,19 %	160	3,81 %
Caisse d'Épargne	–	–	–	–
Crédit Agricole	8	4,20 à 4,65 %	0	–
Crédit Foncier de France	124	4,19 à 4,64 %	16	3,90 à 4,26 %
Crédit Mutuel	4	4 à 4,45 %	24	3,78 à 4,23 %
Dexia	24	4,20 à 4,65 %	280	3,81 à 4,26 %
Entenial	–	–	–	–
Total	240	–	480	–

(1) Selon les garanties obtenues. Les taux de ces prêts sont indexés pour 2005 sur le taux du livret d'épargne populaire et pour 2006 sur le taux du livret A. Suite à la baisse du taux du livret A en 2005, les taux sont à réduire de 0,25 % pour la fin de l'année 2005. Suite à la hausse du taux du livret A en 2006, les taux sont à augmenter de 0,50 % à partir du 1^{er} août 2006.

(2) Pour les seuls organismes HLM et SEM de logement social.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le nombre de logements financés à l'aide d'un prêt locatif intermédiaire n'a cessé de baisser ces dernières années comme le montre le tableau suivant.

LOGEMENTS FINANCÉS PAR DES PRÊTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Logements PLI financés	5.600	2.800	4.000	ns	2.800	2.800	2.800	1.250
Logements PLI mis en chantier	–	3.700	3.900	4.200	5.000	3.400	2.400	1.500

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Par conséquent, afin d'accroître l'offre de logements loués à des loyers intermédiaires entre ceux du parc social et les loyers de marché, le Gouvernement a décidé d'améliorer les caractéristiques financières des PLI. Une enveloppe de 10 000 PLI a été ainsi refinancée sur les ressources du livret A et non plus sur celles du LEP. Pour l'adjudication de 2006, les PLI sont entièrement refinancés sur les ressources du livret A. **Cumulée avec les effets de la baisse de rémunération des réseaux bancaires collecteurs du livret A, et à l'attractivité d'un financement possible de la charge foncière sur 50 ans, cette décision permet de rendre le taux des PLI plus compétitif et devrait contribuer à la relance du logement intermédiaire.**

F.— L'ÉVALUATION DES AIDES AU PARC LOCATIF SOCIAL

Le projet annuel de performances assigne deux objectifs à la politique de développement du parc locatif social :

– le premier objectif est de « *satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues* ». Le premier indicateur est le pourcentage de demandeurs de logement social dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue. En 2007, ce taux devrait être de 22 % pour les zones tendues, de 19,8 % pour les zones moyennement tendues et de 18 % pour les zones détendues ⁽¹⁾. L'objectif cible en 2009 est de 21 % pour les zones tendues, de 19,4 % pour les zones moyennement tendues et de 17,6 % pour les zones détendues. **Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction une amélioration de ces résultats par rapport aux prévisions contenues dans le projet annuel de performances pour 2006. La cible en 2009 a donc été revue à la baisse.**

Le second indicateur est le pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS et PLAI) et agréés (PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue. Ce taux est estimé, en 2007, à 28 % dans les zones tendues, 45 % dans les zones moyennement tendues et 27 % sur les zones détendues. La cible retenue en 2009 vise clairement à faire porter les efforts sur les zones tendues. **Votre Rapporteur spécial regrette une légère baisse des résultats, notamment dans les zones tendues.** En effet, alors que le projet annuel de performances pour 2006 évaluait le pourcentage de logements locatifs sociaux financés à 26 % dans les zones tendues, il n'est que de 22,5 %. Parallèlement, le pourcentage de logements sociaux financés dans les zones détendues était évalué à 28 % en 2005, il a été en réalité de 29 %. **Les logements sociaux financés se concentrent par conséquent encore trop dans les zones détendues.**

– le second objectif est de « *mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations* ». L'indicateur mesure le pourcentage de logements locatifs

(1) Les zones tendues, moyennement tendues et détendues correspondent aux zones A, B et C du dispositif « Robien ».

sociaux effectivement financés dans les communes relevant de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain » par rapport à l'objectif annuel. Cet indicateur vise à mesurer le respect par les communes des objectifs annuels qu'elles se sont fixés et permet d'évaluer la politique de l'État en matière de délégation d'aides à la pierre. En 2007, les communes ayant entre 0 et 5 % de logements sociaux devraient remplir leur objectif à 55 %, les communes ayant entre 10 et 15 % de logements sociaux devraient le remplir à 75 %, et les communes ayant entre 15 et 20 % de logements sociaux devraient le remplir à 100 %. **Les résultats connaissent, votre Rapporteur spécial s'en félicite, une amélioration par rapport à ceux affichés dans le projet annuel de performances pour 2006.** L'objectif cible en 2009 est de 100 % pour l'ensemble des catégories : il vise donc à rééquilibrer les efforts des différentes catégories de communes.

QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ

Le parc locatif privé représente 5,1 millions de logements qui abritent 20,5 % des ménages. La mise en place d'avantages fiscaux (dispositifs dits « *Périssol* », puis « *Besson* ») a stimulé, à partir de 1992, l'offre locative privée. Cependant, les tensions sur le marché locatif et la hausse des loyers témoignent de l'insuffisance du parc locatif privé pour faire face à la demande de logements. Par ailleurs, c'est dans le parc locatif privé que le taux de vacance est le plus élevé, même si celui-ci baisse régulièrement depuis plusieurs années. Il représente 6,8 %, soit 2 millions de logements.

Enfin, le parc de logements conventionnés dits « intermédiaires », c'est-à-dire loués à des prix inférieurs aux prix du marché à des ménages dont les revenus sont trop élevés pour accéder au parc locatif social, est resté insuffisamment développé, malgré la mise en place des dispositifs « Périssol » puis « Besson ».

C'est pourquoi le Gouvernement a réformé l'ensemble des dispositifs visant à développer le parc locatif privé conventionné.

Il a favorisé, en premier lieu, la construction de logements destinés à la location. La mise en place d'un nouveau dispositif d'investissement locatif par la loi n° 2003-390 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat a permis une relance vigoureuse de la construction de logements et du parc locatif privé puisqu'entre 60.000 et 70.000 logements ont été construits dans ce cadre chaque année. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a recentré le dispositif « Robien » et mis en place un régime fiscal d'investissement locatif intermédiaire, le dispositif « Borloo ».

Par ailleurs, la loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu l'augmentation des moyens financiers de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat afin qu'elle puisse financer, en plus de son programme actuel, les travaux et la remise sur le marché de 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009, et contribuer à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période. La loi portant engagement national pour le logement a transformé cette agence en « Agence nationale de l'habitat » et a étendu ses compétences en lui permettant de passer des conventions avec des propriétaires indépendamment de la réalisation de travaux d'amélioration.

I.- DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ : LE SUBVENTIONNEMENT DES TRAVAUX DES PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS

A.- L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT

1.- Les missions de l'Agence nationale de l'habitat

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a pour mission de promouvoir et de faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitations ou de logements, ainsi que la transformation de locaux non affectés à l'usage d'habitation en logements, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

Pour ce faire, l'Agence attribue des aides, sous forme de subventions, aux propriétaires bailleurs et, sous conditions de ressources, aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de 15 ans⁽¹⁾. Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant reçu une subvention doivent s'engager à occuper celui-ci ou à le donner en location, pendant neuf ans, à titre de résidence principale.

Les travaux doivent permettre d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, d'équipement, d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques. Ils doivent permettre aussi d'économiser l'énergie, d'améliorer l'isolation acoustique et, de façon générale, de favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Le montant de la subvention varie en fonction des engagements souscrits par le propriétaire :

– **pour les propriétaires occupants**, il est généralement de 20 % du coût des travaux subventionnables, plafonnés à 13 000 euros ;

– **pour les propriétaires bailleurs**, le taux de subvention est de 20 % du montant des travaux subventionnables. Il peut être largement majoré lorsque le propriétaire s'engage à respecter un plafond de loyer et si le logement relève d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, ou s'il inscrit dans un programme social thématique pour le logement des personnes défavorisées.

Depuis 2002, les priorités de l'Agence sont de trois ordres :

– *mobiliser le parc de logements privés*, notamment par la remise sur le marché de logements vacants et par le développement d'une offre locative privée à loyers maîtrisés, tout en favorisant l'action en faveur des populations à revenus modestes ;

(1) Ou 10 ans lorsqu'il s'agit de travaux dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.

– intensifier l’action de l’Agence dans les domaines concernant la préservation de la santé et de la sécurité dans les logements ;

– amplifier la prise en compte du développement durable dans l’habitat.

2.– La mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale

a) Une hausse significative des moyens en 2005

Jusqu’en 1988, le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) a constitué la quasi-totalité des ressources de l’ANAH. Depuis l’intégration de la taxe au budget général de l’État, celui-ci verse une subvention d’investissement et une subvention de fonctionnement à l’Agence. Elle bénéficie en outre des revenus tirés de la taxe sur les logements vacants et des reports de gestions autorisés par son conseil d’administration.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu un renforcement important des moyens de l’ANAH, afin qu’elle puisse **financer, en plus de son programme actuel, 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009**, et qu’elle **contribue à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période**.

L’Agence devrait bénéficier, en supplément des crédits dont elle dispose en 2004, **de 630 millions d’euros d’autorisations de programme et d’autant de crédits de paiements de 2005 à 2009**, répartis selon un échéancier programmé :

DOTATIONS BUDGÉTAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d’euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	70	140	140	140	140	630
Crédits de paiement	70	140	140	140	140	630

Source : loi de programmation pour la cohésion sociale

Par conséquent, les moyens accordés par l’État à l’ANAH ont connu une hausse significative en 2005. L’ANAH a bénéficié de 462 millions d’euros d’autorisations de programme et de 395 millions d’euros de crédits de paiement. Compte tenu des mesures de régulation budgétaire, la subvention de l’État a représenté 434,67 millions d’euros d’autorisations de programme et 377,51 millions d’euros de crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 10,9 % et 0,4 % par rapport à 2004. Sur cette dotation, 45 millions d’euros ont été attribués à l’ANAH pour le financement d’opérations de mise en sécurité de structures d’hébergement collectif. La subvention de fonctionnement s’est élevée à **5,7 millions d’euros**.

L’année 2005 a constitué la première année de mise en œuvre du dispositif de délégations de compétence en matière d’attribution des aides à la pierre, prévu par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités

locales. **Les délégations de compétence ont été au nombre de 16 en 2005 et ont représenté 44,89 millions d'euros.**

La montée en puissance des actions de l'ANAH dans le cadre du Plan de cohésion sociale n'a été que progressive. Ainsi, sur les 409 millions d'euros de crédits de paiement reçus par cette agence en 2005, seuls 309 millions ont été effectivement dépensés dont 197 millions pour les subventions aux propriétaires bailleurs et 107 millions pour les propriétaires occupants. Les résultats, en termes physiques, de l'action de l'ANAH sont donc inférieurs à ceux qui étaient attendus en application de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

b) La montée en charge du Plan de cohésion sociale en 2006

La loi de finances pour 2006 a maintenu les moyens importants consacrés à l'ANAH en 2005 en la dotant de 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,9 % par rapport aux crédits votés en 2005, et de 395 millions d'euros de crédits de paiement, soit une légère baisse de 2,5 % par rapport aux crédits votés en 2005. La subvention de fonctionnement s'est élevée, comme en 2005, à 5,7 millions d'euros.

Auditionnés par votre Rapporteur spécial, MM. Serge Contat et Philippe Pelletier, respectivement directeur et président de l'ANAH, ont souligné la vigilance plus grande dont ils devaient faire preuve pour le suivi des engagements des crédits dans le cadre des délégations de compétence, qui constituent un facteur de rigidité dans la consommation des crédits. L'ANAH doit donc être en mesure d'assurer le recyclage des crédits en cas de retard constaté au niveau local. En 2005, 40 millions d'euros de crédits n'ont pas été ainsi consommés alors que les délégations de compétence étaient au nombre de 16. Celles-ci s'élèvent à 82 en 2006 : la réactivité de l'Agence doit donc être accrue.

Globalement, la mise en place des délégations de compétences semble se traduire par une mobilisation de ces collectivités, mais pour beaucoup une progression des résultats ne se concrétisera pas avant la fin 2006 ou le début 2007. De manière générale en ce qui concerne le parc de logements privés, ces expériences confirment d'une part l'intérêt de renforcer l'accompagnement de ces collectivités et d'autre part la nécessité d'une analyse fine des marchés locaux pour adapter les outils.

Quelques situations de délégataires actuellement plus en retrait confirment l'intérêt de veiller à préciser les programmes d'actions dans les conventions de délégations. Il serait en particulier très souhaitable que les conventions types relatives aux délégations de compétence intègrent un volet « très social ». Les difficultés actuelles relatives aux programmes sociaux thématiques d'une manière générale et le retrait de certaines collectivités territoriales dans ce domaine y incitent fortement.

S'agissant de la consommation des crédits, pour une production comparable à celle de 2005, la consommation, en septembre, est légèrement supérieure : 45 % de la dotation est consommée (36 % pour l'ensemble des délégataires de compétences). La part relativement élevée de logements à loyer conventionné (pour lesquels les niveaux de subvention sont plus élevés), et la progression des coûts unitaires peuvent expliquer ce niveau de consommation.

Les premiers ajustements de dotations sont en préparation au niveau intrarégional. Des ajustements interrégionaux seront ensuite probablement nécessaires pour optimiser les productions. De même des avenants seront proposés aux collectivités délégataires, et en particulier à celles susceptibles de ne pas utiliser les 20 % de dotation non encore attribués (environ un tiers des 82 délégataires). Le complément de dotation nécessaire pour 2006 serait de 25 millions à 30 millions d'euros. Près de 14 millions d'euros pourraient être rendus disponibles en n'autorisant pas l'engagement du solde de 20 % pour les collectivités délégataires qui consomment peu.

Le bilan des actions qui devraient être menées en 2006 est détaillé dans le tableau suivant :

BILAN DES ACTIONS DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

(en logements)

	Loyer conventionné	Loyer intermédiaire	Loyer maîtrisé	Logements vacants	Habitat indigne propriétaires occupants	Habitat indigne propriétaires bailleurs
Fin août 2005	4.060	5.830	9.890	5.990	435	2.780
Mi-septembre 2006	5.480	5.570	11.050	5.350	520	2.450
Objectif 2006	14.000	21.000	35.000	16.000	4.500	8.500
Estimation fin 2006	14.000	16.000 à 21.000	30.000 à 35.000	11.000 à 15.000	1.000	5.000 à 7.000

Source : Agence nationale de l'habitat

3.– Des moyens confortés en 2007

En 2007, le projet de budget prévoit de financer les dépenses d'intervention de l'ANAH à hauteur de **207,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 5,7 % par rapport à 2006**. Compte tenu des recettes prévisionnelles de la taxe sur les logements vacants – qui devraient s'établir à **20 millions d'euros** – l'Agence bénéficierait en 2007 de **527,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement**.

Les crédits de paiement devraient représenter **353 millions d'euros**, soit une baisse de **10,6 % par rapport à 2006**. Malgré sa baisse, cette dotation devrait permettre, combinée avec les recettes de la taxe sur les logements vacants et la mobilisation du fonds de roulement de l'ANAH, à hauteur de 15 millions d'euros, de répondre aux besoins de paiement de l'Agence, en 2007, qui devraient s'établir à 388 millions d'euros. La subvention de fonctionnement devrait s'élever à **5,86 millions d'euros, soit une hausse 2,8 % par rapport à 2006**. Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions d'investissement de l'État.

SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1995	457,49	465,64
1996	444,39	431,43
1997	463,44	461,62
1998	445,92	429,71
1999	444,47	444,95
2000	423,65	367,86
2001	379,11	353,33
2002	404	346
2003	422	441
2004	392	376
2005	462	395
2006	480	385
2007	507,3	353

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

En 2007, l'ANAH devrait donc contribuer à la production de 37.500 logements à loyer maîtrisés, et à la remise sur le marché de 18.000 logements vacants. S'agissant de l'amélioration de l'habitat, elle devrait financer les travaux de 35.600 logements insalubres ou copropriétés en difficultés et subventionner l'amélioration du logement de 36.000 propriétaires occupants.

Le programme prévisionnel de l'Agence en 2007 est détaillé dans le tableau suivant.

PROGRAMME DE L'ANAH EN 2007

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Production de logements à loyers maîtrisés	37.500	6.200	232,5
Remise sur le marché de logements vacants	18.000	2.500	45,0
Amélioration de logements appartenant à des propriétaires impécunieux	35.600	2.968	105,7
Lutte contre l'habitat indigne et traitement des copropriétés en difficultés	36.000	2.200	79,2
Adaptation des logements au handicap	14.500	3.400	49,3
Aide au développement durable	–	–	4,5
Autres interventions	–	–	11,1
Total			527,3

Source : projet annuel de performances

En outre, les effectifs de l'ANAH devraient représenter 124 équivalents temps plein travaillé en 2007, soit 0,2 de plus qu'en 2006. 123 équivalents temps plein travaillé seront à la charge de l'opérateur.

B.– DÉVELOPPER L'OFFRE LOCATIVE À LOYER MAÎTRISÉ ET LES AIDES EN FAVEUR DES LOCATAIRES AUX REVENUS MODESTES

Les aides prévues pour la production de logements privés à loyers maîtrisés et la remise sur le marché de logements vacants s'élèvent à 235 millions d'euros en 2006 et devraient s'établir à 277,5 millions d'euros en 2007.

Le nombre de logements à loyer maîtrisé a progressé de 25.330 logements en 2004 à 28.000 en 2005, soit une hausse de 9 %. Ce nombre était de 11.900 en 2002 et de 16.000 en 2003. **En l'espace de 3 ans, la production de logements privés à loyers maîtrisés a donc plus que doublé.** L'objectif poursuivi est la production de 35.600 logements en 2006 et de 37.500 logements en 2007.

Les interventions de l'ANAH pour développer et améliorer le parc de logements privés locatifs sont présentées dans le tableau ci-après. **Ces différentes procédures ont permis de subventionner 1.066 logements en 2005.**

AUTRES INTERVENTIONS POUR L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS PRIVÉS LOCATIFS

	2004	2005
Locataires défavorisés	0,4	0,2
Adaptation aux personnes en situation de handicap	1,8	2,1
Propriétaires non imposés	1,9	1,2
Organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées	0,4	0,2
Total	4,5	3,7

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Les subventions pour travaux permettant de développer le parc de logement à loyers maîtrisés représentent **196 millions d'euros en 2006**. Les logements à loyers maîtrisés incluent les logements conventionnés⁽¹⁾, les logements à loyer intermédiaire (dont le loyer est fixé entre le loyer libre et le loyer conventionné et qui sont réservés à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un plafond) et les logements sous statut de la loi du 1^{er} septembre 1948.

MM. Serge Contat et Philippe Pelletier ont indiqué que le nombre de logements agréés en commission mi-septembre est comparable à celui de 2005. Les difficultés informatiques du début d'année ont été résolues et le rythme d'instruction des dossiers est régulé. Le délai nécessaire à la mise en place des délégations de compétences peut encore ralentir la production dans certains territoires. **Le nombre de logements à loyer conventionné est supérieur à celui de 2005 et l'objectif annuel devrait pouvoir être atteint.** La réalisation de l'objectif concernant les logements à loyer intermédiaire dépend en partie des projets d'institutionnels. Comme les années antérieures et compte tenu des perspectives des dossiers à recevoir, la production devrait progresser sensiblement en fin d'année, et globalement le résultat en logements à loyer maîtrisé devrait être proche de l'objectif.

(1) Il s'agit du conventionnement prévu par l'article L 351-2-4° du code de construction de l'habitation, qui ouvre droit à l'aide personnalisée au logement.

LE FINANCEMENT D'UNE OFFRE LOCATIVE À LOYERS MAÎTRISÉS

(en millions d'euros)

	Nombre de logements	Montant des aides
2004	25.330	154,2
2005	28.205	165,5
2006	35.600	196
2007 ⁽¹⁾	37.500	232,5

(1) Programmation du projet de loi de finances

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le projet annuel de performances pour 2007 indique que le pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'ANAH est, en 2005, de 37,5 % dans les zones tendues, de 38,3 % dans les zones moyennement tendues et de 24,2 % dans les zones détendues. En 2006 et en 2007, ces taux seraient de 38 % dans les zones tendues et moyennement tendues et de 24 % dans les zones détendues. L'objectif est d'intensifier les aides de l'ANAH dans les zones tendues : la cible retenue en 2009 est 40 % pour la première zone, 38 % pour la seconde et 24 % pour la troisième.

Cet indicateur n'est pas le même que celui proposé par le projet annuel de performances pour 2006. Le précédent indicateur était en effet « le pourcentage de logements à loyers maîtrisés aidés par l'ANAH par rapport au nombre total de logements locatifs aidés par l'ANAH en zone tendue, moyennement tendue et détendue ». Le nouvel indicateur est plus pertinent car il donne une information plus précise sur la part des interventions de l'ANAH dans le parc locatif privé et non seulement l'importance des actions de l'ANAH en faveur du développement d'un parc à loyer maîtrisé parmi l'ensemble de ses actions.

II.- L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT : LE CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu les missions de l'Agence pour l'habitat. Auparavant, les conventions de location à loyer maîtrisé étaient conclues avec l'ANAH à la suite du subventionnement de travaux par l'Agence. **La loi du 13 juillet met en place un conventionnement sans travaux, qui permettra de développer plus rapidement une offre de logements privés accessibles.** Ce dispositif, qui concerne aussi bien les logements neufs que les logements anciens ⁽¹⁾, est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2006 ⁽²⁾.

(1) S'agissant des logements neufs, le dispositif « Borloo » est néanmoins plus intéressant puisqu'il permet aussi de déduire une partie de l'amortissement du bien.

(2) Décret n°2006-1200 du 29 septembre 2006 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux conventions conclues par l'Agence nationale de l'habitat en application des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation.

Le propriétaire qui accepte de signer une convention de location avec l'ANAH et qui s'engage à pratiquer un loyer inférieur au prix du marché et à louer à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources bénéficie d'un abattement sur les recettes tirées de la location :

– de **30 %** si le propriétaire pratique un loyer intermédiaire (le loyer doit être inférieur au plafond de loyers du « Besson ancien » dans les zones A, B et C) ;

– de **45 %** si le propriétaire pratique un loyer « social » (le loyer doit être inférieur au plafond de loyer de l'ancien conventionnement avec l'État, dans les zones A, B et C).

Par conséquent, le propriétaire peut conventionner son logement avec l'ANAH à la suite de travaux d'amélioration subventionnés par l'Agence. Il peut également le conventionner, sans obligation préalable de travaux, à condition que le logement soit décent. L'engagement de location est de **9 ans** en cas de conventionnement avec travaux et de **6 ans** en cas de conventionnement sans travaux.

Tirant les conséquences de cette réforme, le projet annuel de performances propose un nouvel indicateur qui est le pourcentage des logements conventionnés sans travaux par zone. Le résultat en 2007 serait de 30 % en zone tendue, de 40 % en zone moyennement tendue et de 30 % en zone détendue. La cible retenue en 2009 est le maintien de ces résultats ⁽¹⁾. **Ce nouvel indicateur, particulièrement pertinent, permettra d'évaluer l'action de l'ANAH en matière de développement du parc de logements conventionné sans travaux.** Cependant, il mériterait peut-être d'être affiné en précisant parmi les nouveaux logements mis en location, le pourcentage de logements conventionnés, et en distinguant les logements loués à des loyers intermédiaires et ceux loués à des loyers très sociaux.

III.- LA LUTTE CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS

La taxe sur les logements vacants a été créée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion afin d'inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte à remettre ceux-ci sur le marché locatif.

Cette taxe s'applique aux logements vacants situés dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes. Sont exclus du champ d'application de la taxe : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état

(1) *Le projet annuel de performances précise* : « le dispositif du conventionnement des logements privés sans travaux vient d'être institué par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Ses modalités de mise en œuvre sont en cours de définition. Dans ce contexte, les prévisions avancées pour les années 2007 et 2009 mériteront d'être fiabilisées lors de l'élaboration du PLF 2008. »

d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. La base de la taxe sur les logements vacants est la même que celle de la taxe d'habitation. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième.

Cependant, en dépit de ce dispositif incitatif, le nombre de logements vacants reste important en France : d'après les résultats du recensement général de la population de 1999, le nombre de logements vacants situés dans les communes où s'applique la taxe est de 570.470, soit 8,2 % du parc de logements recensés (6,9 % dans l'ensemble du parc)⁽¹⁾. Cette situation est d'autant plus regrettable que de nombreux logements ne nécessitent pas la réalisation de travaux et pourraient être rapidement remis sur le marché.

LOGEMENTS VACANTS EN 1999

Agglomérations	Nombre de logements	Nombre de logements vacants	%
Bordeaux	353.254	25.049	7,1
Grasse-Cannes-Antibes	242.235	19.099	7,9
Lille	417.109	31.906	7,6
Lyon	610.779	51.090	8,3
Montpellier	147.393	13.160	8,9
Nice	314.216	34.464	10,9
Paris	4.483.548	369.196	8,2
Toulouse	361.766	26.506	7,0
Total	6.930.300	570.470	8,2

MM. Serge Contat et Philippe Pelletier ont indiqué qu'en 2006, la remise de logements vacants sur le marché progressait peu et que l'objectif pourrait ne pas être totalement atteint. La mobilisation de ces logements s'avère difficile dans certains secteurs comme l'Île-de-France, le nombre de logements vacants estimé étant généralement supérieur à celui des logements réellement mobilisables. Le nombre de primes accordées pour des logements remis sur le marché avec un loyer maîtrisé augmente.

Un système très incitatif a été mis en place par la loi portant engagement national pour le logement pour lutter contre la vacance des logements : si le propriétaire remet sur le marché un logement vacant avant

(1) Le nombre de logements vacants d'après le recensement général de la population de 1999 (570.470) ne correspond pas au nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants (187.523 en 1999) en raison des différences de définition de la vacance. En effet, les logements vacants au sens du recensement de 1999 comprennent à la fois les logements disponibles pour la vente ou la location, les logements neufs achevés mais non encore occupés à la date du recensement ainsi que les logements, autres que les résidences secondaires, que leurs titulaires n'occupent pas à la date du recensement.

le 31 décembre 2007, il pourra disposer d'une déduction spécifique supplémentaire de 30 %. Cette déduction s'ajoutera à celle de 30 % prévue dans le cadre d'un conventionnement avec l'ANAH et celle de 45 % en cas de mise en location à un loyer social : si bien que la déduction totale pourra atteindre 60 %, voire 75 % des loyers perçus. Dans le cas où le propriétaire effectue des travaux, s'ajoute la prime de remise sur le marché (5.000 euros en zone A et 2.000 euros en zone B).

L'ANAH pilotera la conclusion de ces conventions et s'assurera que cette nouvelle offre sera bien en adéquation avec les besoins des différents bassins d'habitat.

Alors que le dispositif de « Besson ancien » permettait de déduire 26 % de ses revenus fonciers, le dispositif actuel permet de déduire entre 30 % et 75 % de son revenu foncier comme le rappelle le tableau suivant :

DISPOSITIONS FISCALES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

(en %)

Aides de l'ANAH	Loyer libre	Loyer intermédiaire	Loyer social	Loyer très social
Déduction Conventionnement ANAH	0	30	45	45
Déduction spécifique remise sur le marché logement vacant ⁽¹⁾	0	30	30	30
Cumul des déductions forfaitaires	0	60	75	75

(1) Jusqu'au 31 décembre 2007 : dans les huit agglomérations dont les marchés sont les plus tendus : Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice, Cannes-Grasse-Antibes.

Source : ANAH

Notre Rapporteur spécial tient à souligner l'ambiguïté de cette politique : elle devrait permettre de baisser rapidement le nombre de logements vacants, mais par là même baisser les recettes de la taxe sur les logements vacants, qui constituent une des ressources de l'ANAH. Ainsi, la loi de finances pour 2006 prévoyait que la taxe sur les logements vacants représenterait un supplément de 25 millions d'euros de recettes pour l'ANAH. Elle n'en représentera probablement que 20 millions d'euros.

IV.- LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

A.- UN DISPOSITIF « ROBIEN » RECENTRÉ

1.- Une impulsion nécessaire

a) La relance de la construction de logements locatifs privés

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a réformé le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, afin d'augmenter l'offre de logements locatifs. Le propriétaire du logement doit prendre

l'engagement de mettre en location nue à titre d'habitation principale un logement neuf ⁽¹⁾, pendant une durée de **neuf ans**, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant ⁽²⁾.

Les avantages fiscaux sont les suivants :

– le bailleur déduit 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 a la possibilité de continuer à amortir, à raison de **2,5 %** par an pendant six ans, si les conditions demeurent respectées ;

– l'option pour l'amortissement du logement ouvre la possibilité d'amortir les gros travaux mais porte de 14 % à **6 %** le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers ⁽³⁾.

L'innovation majeure du dispositif « Robien » par rapport au dispositif « Besson », créé par l'article 96 de la loi de finances pour 1999, **est l'augmentation des plafonds de loyers et la suppression des plafonds de ressources des locataires pour les investissements neufs réalisés à compter du 1^{er} janvier 2003.**

Le dispositif « Robien » a permis de donner une impulsion forte à la construction de logements privés dans une période où le ralentissement de la production de logement était préoccupant. Ainsi, le nombre de logements locatifs privés construits est compris entre 60.000 et 70.000 en 2004 et entre 45.000 et 55.000 en 2005 alors qu'il était de 31.609 dans le cadre du dispositif « Besson » en 2002.

LOGEMENTS ACQUIS PAR DES INVESTISSEURS LOCATIFS

2002	2003	2004	2005
31.609	53.665	entre 60.000 et 70.000	entre 45.000 et 55.000

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

b) Les limites du dispositif « Robien »

Le dispositif « Robien » a été, dans certains bassins locaux d'habitat, victime de son succès. En effet, des investissements importants ont été parfois réalisés dans des villes moyennes, sans que ceux-ci ne soient adaptés à la demande

(1) Peuvent ouvrir droit au bénéfice du régime, les investissements suivants réalisés du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2003 : acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement, constructions par le contribuable de logements dont la déclaration d'ouverture de chantier est intervenue depuis le 1^{er} janvier 1999, acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (locaux commerciaux ou professionnels, bureaux, granges, hangars...) et transformés en logements, acquisitions de logements réhabilités par le vendeur et dont l'acquisition entre dans le champ d'application de la TVA immobilière.

(2) L'article 9 de la loi de finances pour 2003 a assoupli cette condition en autorisant l'application de l'amortissement en cas de location à un ascendant ou descendant du contribuable pour les logements neufs acquis à compter du 9 octobre 2002.

(3) Ce taux a été porté à 0 % depuis la réforme de l'impôt sur le revenu mise en place par la loi de finances pour 2006.

locale de logement. Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain fiscal sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. De plus, il n'est pas exclu que sur certains marchés, l'engouement pour l'investissement locatif n'ait pas favorisé une certaine hausse des prix.

Enfin, il est apparu nécessaire de créer un dispositif d'investissement locatif intermédiaire assorti de conditions de ressources des locataires et d'un plafond de loyer plus bas que celui prévu pour le Robien afin de développer une offre de logements à loyers maîtrisés au bénéfice de ménages à revenus modestes.

c) La réforme du dispositif « Robien »

L'article 40 de la loi portant engagement national pour le logement recentre le dispositif « Robien » sur les agglomérations dont le marché immobilier est tendu :

– *la séquence de la déduction au titre de l'amortissement est modifiée* : il est désormais possible de déduire l'**amortissement du bien à hauteur 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 %**. Cette modification de la séquence d'amortissement facilite l'investissement dans les logements familiaux. En effet, dans le régime d'amortissement précédent, l'application d'un taux maximal de 8 % conduisait à atteindre, pour les investissements dans des grands logements, le plafond de 10.700 euros d'imputation du déficit foncier sur le revenu global, avec pour effet une saturation de l'avantage fiscal. L'application d'un taux maximal d'amortissement de 6 % permettra l'investissement dans des logements de taille plus importante, sans saturer le plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global ;

– *le zonage et les plafonds de loyers sont aménagés* dans le sens d'une meilleure modulation des conditions de location en fonction de la taille des agglomérations.

B.– FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE NOUVELLE DANS LE SECTEUR INTERMÉDIAIRE : LE DISPOSITIF « BORLOO »

L'article 40 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, a aussi créé un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire, c'est-à-dire applicable à des logements dont les loyers sont 30 % inférieurs aux prix du marché. Exception faite des possibilités d'amortissement, de déduction et les conditions de ressources du locataire, le régime juridique de ce nouveau dispositif est calqué sur celui du dispositif Robien.

Les biens concernés par ce nouveau dispositif sont :

– les logements acquis neufs ou en l'état de futur achèvement à compter du 17 juillet 2006 ;

– les 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 ;

– les 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 ;

– les logements vétustes⁽¹⁾ 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.

Peuvent être déduits **6 % les sept premières années et 4 % les deux années suivantes**, soit un total de **50 %**. La déduction est calculée sur le prix d'acquisition des locaux, lorsqu'il s'agit d'un logement neuf ou lorsqu'il y a des travaux, sur le prix d'acquisition augmenté du montant des travaux de transformation ou de réhabilitation

Le propriétaire bénéficie, en outre, de deux avantages fiscaux supplémentaires⁽²⁾ :

– **une déduction spécifique, fixée à 30 % du montant des revenus fonciers**, applicable pendant la période d'engagement de location de neuf ans, reconductible deux fois pour trois ans (soit une période d'engagement de neuf, douze ou quinze ans). L'application de cette déduction conduit à n'imposer l'investisseur que sur 70 % des loyers perçus ;

– **la possibilité de bénéficier d'un complément de déduction au titre de l'amortissement, de 7,5 % ou de 15 % du prix de revient du logement** selon que le contribuable choisit, à l'issue de la période initiale de location de neuf ans, de prolonger son engagement d'une ou de deux périodes triennales. Les conditions de loyer et de ressources doivent continuer à être respectées pendant toute la durée de la location. L'amortissement total, déductible du revenu de l'investisseur, représente **50 %** du montant de l'opération au bout de 9 ans de location, **57,5 %** du montant total de location au bout de 12 ans et **65 %** au bout de 15 ans.

Ces avantages spécifiques au dispositif « Borloo » permettent d'atteindre une meilleure rentabilité des investissements qu'avec le dispositif « Robien ».

Le propriétaire doit cependant respecter un certain nombre de conditions : il doit prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation

(1) Les logements vétustes sont les logements qui ne satisfont pas aux caractéristiques de décence définies par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002. Les travaux de réhabilitation à réaliser par l'acquéreur s'entendent des travaux réalisés sur le logement et éventuellement sur les parties communes, qui permettent de donner au logement au moins six des performances techniques fixées par l'arrêté du 19 décembre 2003.

(2) Le propriétaire qui réalise des travaux de reconstruction ou d'agrandissement peut opter pour l'amortissement de ces nouvelles dépenses selon des modalités identiques de taux et de durée (6 % pendant les sept premières années, 4 % pour les deux années suivantes, et 2,5 % si les conditions restent remplies pendant six ans). Les travaux d'amélioration ouvrent droit à une déduction au titre de l'amortissement égale à 10 % du montant de la dépense pendant 10 ans.

principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, pendant une durée de **neuf ans**. **Le propriétaire doit louer à des personnes dont les ressources sont inférieures à un plafond et à un loyer inférieur de 30 % aux prix du marché.**

À l'issue de cette période, si les conditions de ressources du locataire et de plafond de loyers sont respectées, le propriétaire peut opter pour le dispositif de « conventionnement ANAH » (appelé aussi « Borloo ancien »), mis en place par l'article 39 de la loi portant engagement national pour le logement et déduire **30 % de ses revenus fonciers**.

Compte tenu de la récente réforme de l'impôt sur le revenu, cette déduction de 30 % est particulièrement intéressante. En effet, l'article 75 de loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement de 20 % applicables aux traitements, salaires, pensions et revenus professionnels et **a adopté par conséquent des mesures de compensation pour les revenus qui n'en bénéficiaient pas auparavant**. Par conséquent, s'agissant des revenus fonciers, la loi a supprimé la déduction forfaitaire de 14 % et la contribution sur les revenus locatifs applicable au régime de droit commun. **Le taux de déduction de 30 % des revenus fonciers accordé au dispositif « Borloo » apparaît dès lors particulièrement favorable** et est l'équivalent compte tenu de la réforme fiscale d'un taux de 44 % dans le système fiscal antérieur à la réforme.

Votre Rapporteur salue ce nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire qui devrait permettre de favoriser la construction de logement et de développer davantage le parc locatif privé à loyers maîtrisés. Il lui apparaît particulièrement pertinent de développer un tel parc pour les ménages à revenus modestes et de dépasser le clivage entre parc locatif privé et parc locatif public.

Selon les informations fournies par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le dispositif « Borloo » devrait représenter un coût de 50 millions d'euros en 2007, 100 millions d'euros en 2008 et 150 millions d'euros en 2009. L'impact global de la réforme est rappelé dans le tableau suivant :

COÛT FISCAL DE LA RÉFORME DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009
Robien	300	490	490	430
Robien recentré	0	90	180	270
Total Robien (avant et après recentrage)	300	580	670	700
Borloo	0	50	100	150

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

L'impact de la réforme sur les investissements locatifs est retracé dans le tableau suivant :

IMPACT DE LA RÉFORME DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009
Sur le « Robien »	0	– 100	– 200	– 300
Sur le « Borloo »	0	50	100	150
Ensemble	0	– 50	– 100	– 150

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

La loi portant engagement national pour le logement définit donc un ensemble cohérent et complémentaire d'aides à l'investissement locatif :

– le dispositif « Robien » permet de soutenir la production de logements neufs dans les agglomérations à marché tendu ;

– le dispositif « Borloo » encourage la production de logements neufs à loyers intermédiaires, accessibles aux ménages disposant de ressources modestes ou moyennes ;

– le dispositif « conventionnement ANAH » (appelé « Borloo ancien ») accroît l'offre de logements privés à loyers sociaux ou intermédiaires ;

– la déduction spécifique de 30 % encourage la remise sur le marché de logements vacants.

Ce système repose sur un découpage en trois zones pour déterminer notamment les plafonds de ressources et de loyers. Votre Rapporteur spécial est persuadé que le secteur immobilier en France est aujourd'hui constitué par des micro-marchés qui évoluent de façon différenciée : une réflexion devra être menée sur ce sujet afin d'adapter éventuellement le système de plafond de loyers et de ressources des différents dispositifs existants à cette nouvelle cartographie du marché immobilier.

DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DU PARC LOCATIF PRIVÉ

	Dispositif « conventionnement ANAH »	Dispositif pour les logements vacants	Nouveau dispositif Robien	Dispositif Borloo
Logements concernés	– Logements neufs – Logements anciens réhabilités pour en faire logements	Logements assujettis à la taxe sur les logements vacants	– Logements neufs – Logements anciens réhabilités pour en faire des logements	– Logements neufs – Logements anciens réhabilités pour en faire logements
Déduction de l'Amortissement	Aucun	Aucun	– 6 % pendant 7 ans et 4 % pendant les deux années suivantes : amortissement total limité à 50 % – pas de possibilité d'amortir le bien au-delà de 9 ans	– 6 % pendant les sept premières années et 4 % pour les deux années suivantes – puis 2,5 % pendant 6 ans, soit possibilité d'amortir 65 % du bien
Déduction forfaitaire	– <u>logements à loyers intermédiaires</u> : 30 % – <u>logements à loyer sociaux</u> : 45 %	30 % pendant deux années	pas de déduction forfaitaire	Déduction de 30 % sur les revenus locatifs
Engagement de location	Durée de la convention : – 6 ans en cas de conventionnement sans travaux ; – 9 ans en cas de conventionnement avec travaux.		9 ans	9 ans
Plafond de loyer <i>(en euros par mois et par m² utile)</i>	Logement « très social » ⁽¹⁾ – zone A : 5,59 ⁽²⁾ – zone B : 5,22 – zone C : 4,63 Logement « social » – zone A : 5,90 ⁽²⁾ – zone B : 5,36 – zone C : 4,82 Logement intermédiaire – zone A : 15,90 – zone B : 10,39 – zone C : 7,52	Aucun sauf pour cumul avec « conventionnement ANAH »	– zone A : 19,89 – zone B1 : 13,82 – zone B2 : 11,30 – zone C : 8,28	– zone A : 15,92 – zone B1 : 11,06 – zone B2 : 9,04 – zone C : 6,63
Plafond de ressources des locataires	– Logement « social » : entre 15.586 et 17.927 euros pour une personne seule – Logement « très social » : entre 8.571 et 9.861 euros pour une personne seule – logement intermédiaire : entre 31.822 et 32.268 euros pour une personne seule	Aucun sauf pour cumul avec « conventionnement ANAH »	aucun	– zone A : 32.268 euros pour une pers. seule – zone B1 : 23.968 euros pour une pers. seule – zone B2 : 21.971 euros pour une pers. seule – zone C : 21.822 euros pour une pers. seule

(1) Logements de type programme social thématique (PST).

(2) Exceptionnellement, pour tenir compte de la cherté relative des petits logements et de logements dont les annexes sont importantes, ces plafonds sont majorés.

CINQUIÈME PARTIE : AMÉLIORER L'OFFRE DE LOGEMENT

Le rapport de MM. Patrick Doutreligne et Philippe Pelletier sur la sécurité des personnes dans leur logement, publié au mois d'octobre 2005, souligne que : *« le parc privé potentiellement indigne comprend, selon des estimations à dire d'expert, entre 400 et 600.000 logements avec une répartition à peu près égale entre locataires et propriétaires occupants, même s'il est vrai que cette situation est disparate entre secteurs urbains et secteurs ruraux. »*

De plus, la part de logements dépourvus des éléments essentiels de confort dans le parc total de logements, bien qu'en diminution régulière (7 % en 1992, 4,4 % en 1996, 3,1 % en 2001) reste excessive. On dénombre ainsi 769.000 logements inconfortables occupés par 1,3 million de personnes (soit 2,2 % de la population) et 374.000 logements en surpeuplement, situés en particulier à Paris et dans les grandes agglomérations, qui accueillent 1,3 million de personnes.

Les incendies dramatiques survenus au mois d'août 2005 dans l'agglomération parisienne témoignent de l'urgence de la situation et de la nécessité de mettre en place un dispositif plus souple et plus efficace, à la disposition notamment des maires, pour lutter contre l'insalubrité des logements.

Le Gouvernement a renforcé cette politique selon deux axes :

– **les moyens de l'Agence nationale pour l'habitat ont été renforcés par la loi de programmation sociale.** L'Agence devrait ainsi favoriser l'amélioration de 36.000 logements appartenant à des propriétaires modestes en 2007 ;

– **un nouveau dispositif de lutte contre l'insalubrité a été mis en place** par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. **De nombreuses personnes auditionnées par votre Rapporteur spécial ont souligné la pertinence de ce nouveau dispositif juridique et ont considéré que les maires disposaient d'une « boîte à outil » efficace pour lutter contre l'insalubrité. Il est néanmoins primordial aujourd'hui, compte tenu de la complexité de ces dispositifs, d'en assurer la publicité et d'informer les élus des nouveaux moyens dont ils disposent.**

Ces nouvelles dispositions permettront, en tout état de cause, de multiplier les actions comme en témoigne la dotation prévue en 2007 qui augmente de 30 % pour les autorisations d'engagement et de 28 % pour les crédits de paiement.

I.- L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

A.- LES AIDES DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

1.- Le financement des travaux des propriétaires-occupants

L'ANAH a vu ses compétences élargies en 2001⁽¹⁾ : alors qu'elle ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis le 3 janvier 2002, compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat.

L'action de l'ANAH est principalement consacrée aux propriétaires occupants « très sociaux ». Le plafond de ressources de ces propriétaires est défini par le conseil d'administration. Ainsi les personnes dont les ressources sont inférieures ou égales à 50 % des plafonds de ressources majorées⁽²⁾ bénéficient d'un taux de subvention plus important. Le tableau ci-dessous présente les résultats en matière de subventions et de logements pour les propriétaires occupants pour 2004 et 2005.

FINANCEMENT DES SUBVENTIONS EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

(en millions d'euros)

	2004		2005	
	Logements subventionnés	Subventions engagées	Logements subventionnés	Subventions engagées
Propriétaires occupants très sociaux	36.220	76,0	29.305	66,4
Personnes en situation de handicap	10.070	31,5	10.785	36,8
Propriétaires occupants ⁽¹⁾	11.180	13,7	12.970	17,7
Total	57.470	121,2	53.060	120,9

(1) taux de subvention de base

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

En 2006, compte tenu de la priorité donnée au Plan de cohésion sociale, MM. Serge Contat et Philippe Pelletier ont indiqué que les commissions d'amélioration de l'habitat ont été conduites à une très grande sélectivité vis-à-vis des propriétaires occupants, bien que leurs revenus soient en général particulièrement modestes. Cette situation concernant les propriétaires occupants très modestes est inédite. Historiquement les insuffisances de dotation de l'ancienne prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) se régulaient par des files d'attentes, parfois extrêmement longues. Les commissions d'amélioration de l'habitat (CAH) sont aujourd'hui conduites à rejeter définitivement des dossiers en dépit d'indiscutables besoins sociaux.

(1) En vertu du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 pris en application de l'article 185 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

(2) Le plafond majoré correspond au plafond de ressources prévu à l'article 2 de l'arrêté du 31 décembre 2001. Il s'applique lorsque la subvention est demandée pour travaux réalisés dans les immeubles ou logements faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés dans le périmètre d'une OPAH « copropriété dégradée », des travaux résultant de la mise en œuvre d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ainsi que des travaux spécifiques d'adaptation de l'immeuble ou du logement aux besoins des personnes handicapées.

2.– L'évaluation des actions de l'Agence nationale de l'habitat dans le domaine de l'amélioration du parc privé

Le projet annuel de performances pose comme objectif de « *promouvoir le développement durable dans le logement, plus généralement dans la construction* ». Les deux indicateurs sont la consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques, dont la consommation d'énergie pour le chauffage et la consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire et la consommation énergétique globale tous usages confondus (chauffage, eau chaude sanitaire et usages spécifiques), des bâtiments d'habitation et des bâtiments occupés par des activités tertiaires, corrigée des variations climatiques. Ces deux indicateurs tentent d'évaluer la politique visant à promouvoir les économies d'énergies. **Votre Rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur la portée des leviers dont dispose réellement le responsable de programme** : les résultats dépendent, en effet, de facteurs multiples (évolution des mentalités, prix de l'énergie...) et cet indicateur n'évalue pas les effets d'une action publique donnée (action de l'ANAH en matière de promotion du développement durable par exemple).

Le second objectif, concernant les actions de l'ANAH en matière d'amélioration de l'offre de logement est « *d'adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées* ». L'indicateur choisi dans le projet annuel de performances pour 2006 était le pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement du point de vue de la pratique des activités essentielles de la vie quotidienne (se laver, s'habiller, manger...). Le projet annuel de performances pour 2007 retient comme indicateur « *le taux de logements aidés par l'ANAH en vue d'une adaptation aux besoins des personnes âgées ou handicapées* ». Ce nouvel indicateur est plus pertinent que le précédent : cependant, on peut s'interroger sur la pertinence de cet objectif car l'adaptation des logements pour les personnes handicapées et âgées ne fait pas partie des missions premières de l'ANAH. **Une évaluation portant sur l'efficacité des aides de l'ANAH sur l'amélioration du parc de logement privé serait, sans doute, plus opportune.**

B.– LES AIDES FISCALES

Le principal dispositif fiscal en faveur de la réhabilitation du parc privé est le taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans. **Cette mesure représente une dépense fiscale de 5 milliards d'euros. Votre Rapporteur spécial salue la prolongation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2010.**

Plusieurs autres dispositifs fiscaux encouragent l'amélioration du parc privé :

– les contribuables qui effectuent dans leur habitation principale des dépenses d'acquisition de gros équipements, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage peuvent bénéficier sous certaines conditions d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 15 %, 25 % ou 40 % du montant de leurs dépenses selon leur nature dans la limite d'un plafond pluriannuel spécifique (incluant la TVA). La loi de finances pour 2006 a majoré ces taux pour les dépenses d'équipement favorisant le développement durable. **Ce dispositif devrait représenter une dépense fiscale de 900 millions d'euros en 2006 et de 1 milliard d'euros en 2007.**

– les dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration exposées par un propriétaire bailleur sont déductibles des revenus fonciers imposables à l'impôt sur le revenu ;

– le dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif, institué par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, peut ainsi s'appliquer aux logements anciens qui ne satisfont pas aux critères de décence acquis en vue d'être réhabilités. Après réhabilitation les logements doivent présenter des prestations proches de celles de logements neufs ;

– la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit que les logements acquis et améliorés à l'aide d'une subvention de l'ANAH dans une zone de revitalisation rurale, peuvent bénéficier d'une exonération de 15 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties dès lors qu'est conclue avec l'État une convention APL (aide personnalisée au logement) pour leurs locataires ⁽¹⁾.

C.- LES TRAVAUX DE MISE EN SÉCURITÉ DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT COLLECTIF

En 2005, une enveloppe de 45 millions d'euros a été confiée à l'ANAH par l'État, pour financer les travaux de mise en sécurité de structures d'hébergement collectif. Ces places d'hébergement pourront, grâce à cette aide exceptionnelle, bénéficier de travaux contribuant à assurer la sécurité des personnes (incendie, gaz, électricité, prévention des risques de chute, ascenseurs...) ainsi que des travaux contribuant à assurer la salubrité et l'hygiène des locaux.

II.- LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier de 26 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 30 % par rapport à 2006, et de 23 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 27,8 % par rapport à 2006.

(1) Cette décision d'exonération ne pourra être prise que par délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre.

Ces moyens en forte augmentation devraient permettre de conduire des actions plus nombreuses dans le cadre de la nouvelle réglementation, issue de l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à l'habitat indigne.

LA MODERNISATION DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

Le dispositif juridique et opérationnel de traitement de l'insalubrité a été modernisé à la suite des différents textes adoptés depuis ces 6 dernières années (loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement). On peut citer les mesures suivantes :

- l'inclusion explicite des hôtels meublés dans les textes relatifs à l'insalubrité et au péril ;
- l'amélioration significative des modalités de récupération des créances sur les propriétaires indécents par les collectivités publiques en cas de travaux d'office ;
- l'amélioration des droits des occupants et des dispositifs de travaux par les propriétaires occupants.

Enfin, des outils juridiques et financiers permettent de décourager certaines activités des « marchands de sommeil », notamment la suspension de droit des loyers et par voie de conséquence de la suppression des aides personnelles au logement par les caisses d'allocations familiales, en cas d'insalubrité ou de péril.

Le projet annuel de performances pose comme objectif de « *lutter contre le logement indigne* ». L'indicateur est centré sur l'ANAH puisqu'il évalue le pourcentage des subventions accordées par l'ANAH pour sortir d'une situation d'indignité par rapport au total des subventions accordées par l'ANAH. Ce taux devrait être de 11 % en 2006 et de 12,5 % en 2006. En 2009, le résultat visé est de 15 %. Le projet annuel de performances pour 2006 indiquait un taux de 14 % en 2005 et 16 % en 2006 et retenait une cible de 19 % en 2009.

Cet indicateur ne mesure pas de façon pertinente l'efficacité de la politique de lutte contre l'insalubrité. Il donne des informations sur la part que l'ANAH consacre à la politique de lutte contre l'insalubrité, mais sans que cette évaluation mesure réellement la performance de l'action publique. D'ailleurs, les résultats et la cible ont baissé entre le projet annuel de performances pour 2006 et celui pour 2007, sans que cela donne une réelle indication sur l'évolution de la politique de lutte contre l'insalubrité. Ils donnent même l'impression que les actions de lutte contre l'insalubrité diminuent, alors qu'elles vont connaître au contraire en 2007 une intensification.

Votre Rapporteur spécial considère donc que d'autres indicateurs pourraient être utilement choisis : le délai entre le constat de l'insalubrité d'un logement et la mise en œuvre des travaux de démolition ou d'amélioration du logement, le nombre de locataires bénéficiant d'un aide au logement et logés dans un logement considéré comme insalubre ou dégradé.

A.– LA LUTTE CONTRE LE SATURNISME

1.– Le renforcement du dispositif de lutte contre le saturnisme

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a considérablement renforcé le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat et a confié aux préfets de nouvelles missions. Deux types de mesures sont prévus :

– des **mesures d'urgence**, prises lorsqu'un cas de saturnisme infantile est signalé au préfet ou qu'un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants est porté à sa connaissance. Le préfet fait alors effectuer un diagnostic permettant d'évaluer les risques pour les occupants, en particulier mineurs, et impose au propriétaire, si ce diagnostic est positif, la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque. En cas de carence, il se substitue au propriétaire. L'objectif des travaux est de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb ;

– des **mesures préventives** reposant sur une délimitation par les préfets de périmètres de zones à risque d'accessibilité au plomb dans chaque département et l'obligation dès lors d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans cette zone, un état des risques d'accessibilité au plomb (ERAP). La finalité de cet état est de permettre, en cas de présence de plomb, l'information des acquéreurs, des occupants ou des ouvriers susceptibles d'effectuer des travaux dans l'immeuble concerné.

Le bilan du dispositif est le suivant en 2004 ⁽¹⁾:

– 438 cas de saturnisme chez des enfants mineurs signalés aux DDASS, dont 72,37 % sont recensés en Île-de-France ;

– 1.346 situations (logements et parties communes d'immeubles) présentant des peintures dégradées susceptibles de contenir du plomb ont été signalées aux services de l'État. La région Île-de-France en concentre toujours la part la plus importante, bien qu'elle soit en 2004 légèrement plus faible qu'auparavant. 80.486 ERAP ont été transmis aux services de l'État à la fin de l'année 2004, pour 78 départements couverts par un arrêté préfectoral définissant une zone à risque d'exposition au plomb ;

– 4.238 diagnostics ont été réalisés, confirmant les principales tendances de 2003, à savoir que les services réservent leurs interventions aux cas les plus urgents que constituent les cas de saturnisme et que les ERAP sont rarement suivis d'un diagnostic. Environ trois diagnostics sur quatre sont positifs, ce ratio étant de un sur deux en 2002 ;

(1) Les données pour 2005 et 2006 n'ont pas été transmises à votre Rapporteur spécial.

– les logements ayant fait l’objet de travaux en 2004 sont au nombre de 1.545 : 1.367 ont été réalisés directement par les propriétaires et 178 dans le cadre d’une procédure d’office. Par ailleurs, 313 travaux sur parties communes ont été engagés, dont 71 réalisés d’office. Le nombre de contrôles conformes attestant de l’achèvement total de la procédure et de la bonne fin des travaux, progresse, passant de 1.040 en 2003 à 1.433 en 2004.

2.– L’exécution budgétaire

La réelle montée en puissance de la lutte contre le saturnisme s’exprime également au travers des consommations de crédits et du nombre de départements, de plus en plus nombreux, à entrer dans le dispositif. Le tableau suivant retrace cette activité et les moyens budgétaires concernés :

CONSOMMATION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA LUTTE CONTRE LA SATURNISME

	Nbre de départements ayant reçu une délégation de crédits	Délégation de crédits (en millions d’euros)		Taux de consommation (%)
1999	3	2,59		7
2000	22	5,31		7
2001	27	5,32		29
2002	46	9,07		33
2003	50	9,78		51,3
2004	56	11,04		58,2
2005	65	11,6		48,3
Au 30 juillet 2006	70	AE	CP	–
		12,15	7,75	–

Source : ministère de l’Emploi, de la cohésion sociale et du logement

En 2006, sur une dotation de 13 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de 8 millions d’euros de crédits de paiement, 12,15 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 7,75 millions d’euros de crédits de paiement ont fait l’objet d’une délégation de crédits, soit des taux de délégation de 93,4 % et de 96,9 %.

Par ailleurs, une politique incitative a été mise en œuvre avec l’ANAH qui a développé, pour permettre aux propriétaires de faire face à leurs obligations, une aide spécifique à hauteur de 70 % du montant hors taxes des travaux de mise en sécurité, plafonnés à 8.000 euros. À ce titre, l’ANAH a aidé, en 2005 au titre de la lutte contre le saturnisme, la mise hors d’état d’accessibilité des revêtements en plomb de 3 384 logements pour un montant de subvention de 6,5 millions d’euros. Ces résultats sont en progression, puisqu’ils étaient, en 2004, de 3.046 logements pour 6,1 millions d’euros de subventions. Les propriétaires occupants ne représentent que 12 % des interventions de l’ANAH, contre 88 % d’interventions dans des logements locatifs.

3.– Les perspectives en 2007

Le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat devrait être doté de 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 15,4 % par rapport à 2006, et de 9 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 12,5 % par rapport à 2006.

Ces dotations, en forte augmentation, ont été fixées en tenant compte des données prévisionnelles suivantes :

LUTTE CONTRE LE SATURNISME

	Objectifs quantitatifs	Coûts unitaires moyens (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Diagnostics et contrôles	9.700	474	4,6
– sortie d'insalubrité	700	560	0,4
– traitement du risque plomb			
dont diagnostic	5.500	510	2,8
dont contrôle	3.500	400	1,4
Travaux d'office	500	15.360	7,675
– sortie d'insalubrité	135	15.000	2,025
– traitement du risque plomb	435	13.000	5,65
Hébergement/relogement des familles	460	1.576	0,725
– sortie d'insalubrité	65	5.000	0,325
– traitement du risque plomb	400	1.000	0,4
Autres mesures			2,0
Total			15,0

Source : projet annuel de performances

Les articles 72 à 78 de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ont prévu de nouvelles dispositions pour lutter contre le saturnisme (allongement du délai de réalisation des travaux palliatifs en cas d'hébergement des occupants, extension des travaux palliatifs à ceux visant à assurer la pérennité de la protection, amélioration des mesures de prévention, renforcement du rôle et de la responsabilité du propriétaire, protection des populations lors des chantiers, en permettant au préfet leur arrêt, si ces derniers entraînent un risque plomb...). Ces mesures devraient notamment conduire, en permettant aux services de l'État de concentrer leur action sur les situations sanitaires les plus graves, à améliorer l'articulation entre les dispositions de lutte contre le saturnisme et celles contre l'insalubrité.

B.– LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

1.– Le dispositif de résorption de l'habitat insalubre

La résorption de l'habitat insalubre (RHI) est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique locale destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à traiter les immeubles insalubres de manière irrémédiable et définitivement interdits de ce fait à l'habitation, par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. Ces opérations bénéficient de fortes subventions de l'État (70 % à 100 % du déficit du bilan de l'opération). Les terrains libérés et les immeubles réhabilités dans le cadre de ces opérations doivent normalement accueillir des logements locatifs sociaux publics. Le tableau ci-après retrace les moyens budgétaires accordés pour financer les opérations de résorption de l'habitat insalubre en métropole ⁽¹⁾ :

FINANCEMENTS DES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

(en millions d'euros)

	Dotation AP/AE en LFI	Nbre opérations approuvées	Délégation AP/AE
1998	7,5	16	7
1999	9,9	14	1,7
2000	9,9	7	1,8
2001	9,9	5	2,4
2002	9,9	5	1,0
2003	9,9	13	6,1
2004	7,0	16	8,0
2005	7,0	20,0 ⁽¹⁾	16,7 ⁽²⁾
2006	7,0	–	–
2007 ⁽³⁾	11	–	–

(1) À la dotation initiale, se sont ajoutés les reports et les transferts de 11 millions d'euros provenant de la ligne fongible, dont 1,6 million d'euros pour le financement des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) « insalubrité »

(2) Hors financement des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale.

(3) Projet de loi de finances

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le dispositif de RHI connaît une montée en puissance substantielle depuis 2003, exercice au cours duquel les crédits délégués ont crû de 300 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes. L'attrait pour ce dispositif se confirme et le montant de subventions octroyées est passé de 6,1 millions d'euros en 2003 à 8 millions d'euros en 2004, puis 16,7 millions d'euros en 2005.

En 2005, les opérations financées ont connu une nette accélération : 26 dossiers pour 16,750 millions d'euros engagés en 2005, correspondant au traitement de 849 logements insalubres irrémédiables, à comparer aux 16 dossiers en 2004, correspondant à l'engagement de 8 millions d'euros pour le traitement de

(1) A compter de 1998, date de la dissociation entre les opérations intéressant les DOM et la métropole.

477 logements insalubres irrémédiables. Cette progression, qui traduit la montée en puissance du plan national de lutte contre l'habitat indigne, a été permise grâce au transfert des 11 millions d'euros provenant des crédits de la ligne fongible.

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de logements insalubres irrémédiables démolis ou réhabilités ainsi que le nombre de logements sociaux produits.

ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

(en millions d'euros)

	Dotation AP en LFI	Logements insalubres irrémédiables démolis ou réhabilités	Production de logements sociaux
2001	9,9	156	16
2002	9,9	44	44
2003	9,9	443	153
2004	7,0	477	191
2005	7,0	849	490

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

En 2006, les dotations prévues en loi de finances initiale représentent 8,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement.

2.- Les perspectives en 2007

En 2007, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 11 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 57,1 % par rapport à 2006 et de 14 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 40 % par rapport à 2006. Il s'agit des dotations les plus élevées inscrites en loi de finances initiale depuis 1999. Elle permettra de traiter des dossiers particulièrement urgents tels que le traitement du bidonville de Strasbourg et la réalisation de plusieurs opérations dans le quart sud-est de la France et en Seine Saint Denis.

Le programme prévisionnel 2007 est retracé dans le tableau suivant :

LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE EN 2007

	Nbre de logements	Coûts unitaires moyens (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Opérations de RHI	430	18.000	7,74
MOUS ⁽¹⁾ insalubrité	1.630	2.000	3,26
Total			11,0

(1) Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

C.- LE FINANCEMENT PAR L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT DE TRAVAUX EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DANS LE LOGEMENT

Ce domaine regroupe plusieurs actions prioritaires : sortie d'insalubrité, saturnisme, plans de sauvegarde et opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) « copropriétés dégradées ». Le montant des aides engagées en 2005 progresse de 53,2 millions d'euros en 2004 à 64,8 millions d'euros en 2005, soit une hausse de près de **22 %**. En 2005, 2.900 logements, soit près d'un tiers de plus qu'en 2004 (2.200 logements), ont été subventionnés pour des travaux de sortie d'insalubrité ou de péril et 3.380 logements ont été subventionnés au titre du traitement contre le saturnisme (contre 3.050 logements en 2004).

FINANCEMENT DES TRAVAUX EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ

(en millions d'euros)

	2004	2005
Sortie d'insalubrité ou de péril	21,3	28,9
Saturnisme	6,1	6,5
Total	27,4	35,4

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le montant des actions engagées par l'ANAH dans la lutte contre l'habitat indigne, pour les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants, a progressé de 27,4 millions d'euros en 2004 à 35,4 millions d'euros en 2005. Au cours de l'année 2005, l'accent a été mis sur les opérations de sortie d'insalubrité ou de péril. Par ailleurs, les plans de sauvegarde ont représenté 14,7 millions d'euros de subventions en 2004 et 16 millions d'euros en 2005. Quant aux OPAH « copropriétés dégradées », 13,4 millions d'euros de subventions ont été accordés en 2005 contre 11,1 millions d'euros en 2004.

Un total de 103 millions d'euros est prévu en 2006 pour la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés dégradés. **Les actions menées par l'Agence seront amplifiées. En 2007, ces actions représenteront 105,7 millions d'euros.**

III.- LE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage prévoit dans chaque département l'élaboration d'un schéma d'accueil des gens du voyage qui, en fonction des besoins constatés, doit prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer ainsi que les interventions sociales nécessaires aux populations concernées. Dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma, la loi prévoit que les communes doivent réaliser les investissements nécessaires. L'objectif de la loi est en effet de développer, dans des délais relativement courts, les capacités d'accueil des gens

du voyage et de bien les répartir sur le territoire ⁽¹⁾. Ce délai a été prolongé de deux ans, sous certaines conditions par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

En contrepartie, l'État soutient de manière significative l'investissement et le fonctionnement des aires :

– **en investissement**, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires existantes sont subventionnées à hauteur de 70 % (au lieu de 35 % auparavant) de la dépense subventionnable. Celle-ci est plafonnée à 15.245 euros par place pour les nouvelles aires, à 9.147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et à 114.336 euros par opération pour les aires de grand passage. Pour les seules aires de grand passage, l'article 89 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit la possibilité pour le préfet, après avis de la commission consultative départementale, d'appliquer un taux maximal de subvention de 100 % du montant des dépenses engagées dans le délai légal, dans la limite du plafond de dépense subventionnable ;

– **en fonctionnement**, une aide forfaitaire à la gestion des aires d'accueil respectant les normes réglementaires d'aménagement et de gestion a été créée par la loi du 5 juillet 2000. Ses modalités d'attribution ont été définies par le décret n° 2001-568 du 29 juin 2001. Depuis le 1^{er} janvier 2004, son montant est de 132,45 euros par place de caravane et par mois.

Fin juillet 2006, l'ensemble des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, au nombre de 96, sont signés et publiés ⁽²⁾. Dans 73 départements, les schémas ont été signés conjointement par le préfet et le président du conseil général. Vingt-cinq schémas l'ont été en 2002, 54 en 2003, 14 en 2004, 1 en 2005 (Haute Corse) et 2 en 2006 (Yvelines et Pyrénées-Orientales).

Les obligations des communes fixées par les schémas départementaux devraient se traduire, pour l'ensemble du dispositif d'accueil, par la création de 40.000 places nouvelles, 4.000 places à réhabiliter et 350 aires de grand passage. Les 190 aires aux normes du décret du 29 juin 2001 qui existaient au moment de la loi représentaient environ 4.000 places de caravanes.

S'agissant du financement des aires d'accueils, le **cumul fin 2005** des places financées en aires d'accueil depuis 2000 s'élève donc à **11.839 places** auxquelles s'ajoutent 543 places en aires de petit passage et 59 aires de grand passage (avec une moyenne de 100 places). Une véritable dynamique s'est enclenchée et devrait se traduire par une augmentation significative des aires financées en 2006 et 2007.

(1) Pour éviter de concentrer les problématiques sociales sur les communes les plus fragiles, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 prévoit que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible ont la possibilité, sur leur demande, d'être exclues du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000. Sur trente-deux communes concernées par cette disposition, la moitié d'entre elles n'a pas souhaité en bénéficier.

(2) Il est à noter que les 4 départements restants sont des DOM n'accueillant pas de gens du voyage.

FINANCEMENT DES AIRES PERMANENTES D'ACCUEIL

(en nombre de places et en millions d'euros)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005
Aires nouvelles	nc	835	1.851	2.528	3.528
Aires existantes réhabilitées	nc	497	611	260	229
Total places en aires d'accueil	1.500	1.332	2.462	2.788	3.757
Aires de grand passage	10 aires	4 aires	13 aires	12 aires	20 aires
Aires de petit passage	71	18	49	254	151
Terrains familiaux	–	–	–	17	92
Total AP/AE engagées	6	14,6	23	26,8	42

Concernant la gestion des aires d'accueil, le montant des prestations décaissées en 2003 est de 3,2 millions d'euros (1,6 million d'euros en budgétaire), ce qui correspond, compte tenu de la montée en charge, au financement de 3.200 places en aires d'accueil. **En 2004, le montant des prestations décaissées est de 5,94 millions d'euros (2,97 millions d'euros en budgétaire), ce qui correspond au financement de 5.830 places de caravanes.** Les conventions annuelles passées entre l'État et le gestionnaire pour l'aide à la gestion des aires d'accueil ont été conclues en 2004 dans 64 départements contre 53 en 2003.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit d'allouer 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement à la production d'aires d'accueil des gens du voyage, contre 30 millions d'euros en 2006, soit une progression de 33 %. En crédits de paiement, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit un doublement des moyens par rapport à 2006 : de 20 millions d'euros à 40 millions d'euros.

Cette dotation permettra la création de 3.500 places supplémentaires et la mise aux normes d'hygiène et de sécurité de 165 places existantes. L'aménagement de 8 nouvelles aires de grand passage et de 130 places en aires de petit passage sera également financé. Enfin, 55 places seront créées en terrains dits familiaux pour faciliter la sédentarisation des gens du voyage qui la souhaitent.

Le programme prévisionnel pour 2007 est détaillé dans le tableau suivant :

FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles	3.500	10.670	37,3
Places réhabilitées	165	6.400	1,1
Aires de grand passage	8	80.000	0,6
Places en aires de petit passage	130	3.050	0,4
Places en terrains familiaux	55	10.670	0,6
Total			40

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Les vingt-cinq dernières années ont été marquées par des fluctuations sensibles de l'accèsion à la propriété. Après une longue phase de croissance continue due notamment à la mise en place du prêt aidé pour l'accèsion à la propriété (PAP), le nombre de nouveaux accédants à la propriété a ralenti à partir de la deuxième moitié des années 1980 et 1995. Ainsi, le taux de propriétaires occupants n'a évolué que très modérément puisqu'il était de 50,7 % en 1984 et de 54,3 % en 1996.

Si la mise en place du prêt à taux zéro en 1995 a permis de dynamiser l'accèsion sociale à la propriété, la hausse des prix de l'immobilier a conduit à l'essoufflement du dispositif. Ainsi, selon l'enquête logement 2002, la proportion de propriétaires occupants n'était encore que de **56 % en 2002**. De plus, bien qu'il soit difficile de comparer les statistiques de taux de propriétaires-occupants dans l'Union européenne, il apparaît que la France se situe au onzième rang des 15 États de l'Union européenne avant élargissement.

Le Gouvernement a fait de l'accèsion à la propriété un des axes majeurs de sa politique du logement car elle constitue une aspiration forte de la population et elle favorise le parcours résidentiel et la mixité sociale. Par conséquent, dans le cadre du Plan de cohésion sociale, le Gouvernement a réformé le prêt à taux zéro afin de doubler le nombre d'accédants aidés.

Compte tenu de cette réforme, les crédits de l'action *Soutien à l'accèsion à la propriété* ne sont pas représentatifs des moyens financiers dédiés à cette politique. Elle comprend, en effet, les dotations budgétaires destinées à financer les derniers prêts à taux zéro émis avant le 1^{er} février 2005 dans le cadre de l'ancien dispositif et les moyens accordés à la société de gestion du fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS) chargée de gérer pour le compte de l'État les dispositifs d'aide à l'accèsion sociale à la propriété, soit **4,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2007**.

Par ailleurs, le prêt à taux zéro n'est pas le seul dispositif favorisant l'accèsion à la propriété : le prêt conventionné⁽¹⁾ (PC) ouvre droit à une aide personnelle au logement, et le prêt d'accèsion sociale (PAS)⁽²⁾ permet de

(1) Le prêt conventionné est un prêt à taux plafonné en fonction de la durée d'emprunt, accordé sans condition de ressources. En revanche, le prix du logement acheté ou construit est plafonné. Il donne droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

(2) Le prêt d'accèsion sociale est un prêt qui bénéficie d'une aide de l'État. Il est accordé à un taux avantageux aux personnes qui acquièrent leur résidence principale et aux propriétaires qui font des travaux dans le logement qu'ils occupent. En cas de perte d'emploi, il est assorti d'un « filet de sécurité » qui permet de reporter en fin de prêt une partie des échéances. Il ouvre droit à l'aide personnalisée au logement en cas d'acquisition d'un logement.

bénéficiaire d'un taux avantageux, de l'aide personnelle au logement et de garanties en cas de perte d'emploi. **En 2005, 99.136 prêts conventionnés ont été accordés, dont 51.145 étaient des prêts d'accession sociale.**

Le projet annuel de performances pose comme objectif de « *développer l'accession sociale à la propriété* ». Le premier indicateur est la part des ménages primo-accédants sur le total des ménages. Celle-ci devrait être de 64,5 % en 2006 et de 66 % en 2007. Cet indicateur apparaît cependant trop lointain : il ne dépend pas seulement de la politique menée mais aussi de la situation économique, de l'évolution du marché immobilier, de la préférence des ménages...

Le second indicateur est la part des bénéficiaires du prêt à taux zéro selon leur niveau de revenu. 45 % des bénéficiaires d'un prêt à taux zéro en 2007 devraient ainsi appartenir aux deux tranches les plus basses de l'impôt sur le revenu. Cet indicateur remplace l'indicateur retenu dans le projet annuel de performances pour 2006, qui était « *la part des accédants disposant de ressources inférieures aux plafonds du prêt à taux zéro sur le total des accédants* ». Certes, ce nouvel indicateur est plus précis, cependant il mériterait d'être davantage développé et d'indiquer le pourcentage de ménages bénéficiaires du prêt à taux zéro pour chacune des tranches de l'impôt sur le revenu. Ces informations sont d'ores et déjà disponibles puisqu'elles ont été transmises à votre Rapporteur dans le cadre des réponses à son questionnaire budgétaire.

I.- UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE PRÊT À TAUX ZÉRO

Le prêt à taux zéro (PTZ) a été créé en 1995 pour offrir un financement complémentaire aux particuliers qui souhaitaient réaliser une opération de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, et d'acquisition-amélioration d'un logement existant. Le prêt à taux zéro était distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention, l'État leur versant une subvention destinée à compenser la non-perception d'intérêt.

L'essoufflement de ce dispositif, lié à la hausse de l'immobilier et la quasi-limitation de ce dispositif à l'acquisition d'un logement neuf – le prêt ne pouvant être attribué pour l'acquisition d'un logement existant qu'à la condition qu'y soient réalisés des travaux représentant plus de 50 % du prix du logement – ont conduit le Gouvernement à réformer en profondeur ce dispositif dans la loi de finances pour 2005.

A.- LA RÉFORME DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Le Gouvernement a décidé d'étendre le dispositif du prêt à taux zéro à l'ancien et d'en améliorer les barèmes. Ce nouveau dispositif permet de doubler le nombre de ménages aidés de moins de 100.000 avant la réforme à plus de 200.000 à l'issue de celle-ci.

La loi de finances pour 2005 a mis en place un nouveau mode de financement. Auparavant, le coût de l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédit distributeurs du prêt à taux zéro était compensé par l'État au moyen de subventions budgétaires. Désormais, le coût de l'absence d'intérêts sur le nouveau prêt à taux zéro est compensé aux établissements de crédit distributeurs par un crédit d'impôt sur les sociétés.

1.– Le champ d'application du nouveau dispositif

Les opérations désormais éligibles au prêt à taux zéro 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. Afin d'éviter que cette extension à l'ancien n'encourage l'acquisition de logements dégradés, des normes de surface et d'habitabilité doivent être vérifiées pour toutes les opérations financées à l'aide du nouveau prêt à taux zéro.

2.– Les bénéficiaires

Le nouveau prêt à taux zéro 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 cette réforme, de 3 % et qui varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de la zone d'implantation du logement ⁽¹⁾ :

PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zone B ou C
1 personne	22.110	18.950
2 personnes	28.420	25.270
3 personnes	32.390	29.230
4 personnes	35.540	32.390
5 personnes et plus	38.690	35.540

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

3.– Les caractéristiques financières

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

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

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 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.

Le tableau suivant montre l'évolution, entre l'ancien et le nouveau dispositif, des montants maximaux de prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un logement neuf.

COMPARAISON DES MONTANTS DE PRÊTS

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Ancien prêt à taux zéro		Nouveau prêt à taux zéro	
	Île-de-France	Autres régions	Zone A	Zones B et C
1 personne	15.250	10.700	16.000	11.000
2 personnes	21.350	15.250	22.500	16.500
3 personnes	22.900	16.800	25.000	19.000
4 personnes	24.400	18.300	27.500	21.500
5 personnes	25.900	19.800	30.000	24.000
6 personnes et plus	27.450	21.350	32.500	26.500

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le tableau suivant indique les montants maximaux de prêts à taux zéro désormais applicables pour l'acquisition d'un logement ancien :

NOUVEAU PRÊT À TAUX ZÉRO

(en euros)

Taille de ménage	Zone A	Zone B	Zone C
1 personne	14.400	8.800	8.250
2 personnes	20.250	13.200	12.375
3 personnes	22.500	15.200	14.250
4 personnes	24.750	17.200	16.125
5 personnes	27.000	19.200	18.000
6 personnes et plus	29.250	21.200	19.875

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Les modalités de remboursement du prêt à taux zéro 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 prêt à taux zéro est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l'État. **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 prêt à taux zéro.

Le nouveau dispositif ne modifie pas les mécanismes de garantie qui ont leur existence propre. Ainsi, tout prêt à taux zéro est garanti par le FGAS (puis par l'État depuis le 1^{er} janvier 2006), cette garantie étant obligatoire lorsque le prêt principal est un prêt à l'accession sociale (PAS). De même, l'aide personnelle au logement à laquelle le ménage est éligible sera déterminée en fonction de la nature du prêt principal associé au prêt à taux zéro : il s'agira de l'aide personnalisée au logement (APL) dès lors que le prêt principal sera un prêt conventionné, notamment un PAS ; sinon, le ménage sera éligible à l'allocation logement (AL).

4.– Le renforcement du prêt à taux zéro

La loi de finances pour 2006 a relevé le montant total des ressources des ménages pour l'obtention de l'avance remboursable sans intérêt en portant le nouveau plafond de ressources maximales à 51.600 euros annuels au titre du revenu fiscal de référence, soit 6.000 euros nets par mois. Le décret du 31 janvier 2006, entré en vigueur le 1^{er} février 2006, prévoit que cette modification des plafonds prend en compte la composition des ménages et concerne les communes où les prix de l'immobilier sont le plus élevé, notamment celles appartenant à la zone A ⁽¹⁾.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit que le prêt à taux zéro peut être augmenté d'un montant pouvant atteindre 15.000 euros. Cette amélioration concerne les ménages qui disposent de ressources inférieures ou égales aux plafonds d'accès au logement locatif social PLUS et qui acquièrent un logement neuf. La majoration du montant du prêt sera appliquée lorsque l'opération d'accession sociale sera aidée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités du lieu d'implantation du logement. Le ménage bénéficiera ainsi d'une double aide de l'État et des collectivités territoriales pour réaliser son projet. L'application de la mesure est prévue à compter du 1^{er} janvier 2007. Elle incitera des locataires du

(1) Correspondant à la grande agglomération d'Île-de-France, la Côte d'azur et le Genevois français.

parc social à faire construire ou acquérir un logement neuf et contribuera à une meilleure fluidité dans le parc locatif. **20.000 ménages pourraient bénéficier de ce nouveau dispositif chaque année. La dépense fiscale supplémentaire correspondante a été évaluée à 104 millions d'euros par génération de 20,8 millions d'euros par an et par génération de prêt.**

B.– LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Le projet de budget prévoit de financer les derniers prêts émis dans le cadre de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro, c'est-à-dire jusqu'en février 2005. En effet, la compensation versée aux établissements de crédits n'est versée qu'au moment de la mobilisation effective du prêt – on parle alors de « mise en force ». Un certain délai existe donc entre l'émission du prêt et le versement de la dotation budgétaire à l'établissement de crédit. **Par conséquent, le présent projet de loi de finances prévoit encore 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour les prêts accordés jusqu'en février 2005.**

Le paiement aux organismes prêteurs de ces subventions fait l'objet de deux versements : 50 % l'année où le prêt est mis en force, puis 50 % l'année suivante. Compte tenu des prévisions de déclarations de mise en force pour 2006 (17 millions d'euros) et pour 2007 (3 millions d'euros), **la dotation inscrite dans le projet de loi de finances s'établit à 10 millions d'euros de crédits de paiement.**

L'évolution des dotations budgétaires du prêt à taux zéro est rappelée dans le tableau suivant.

DOTATIONS BUDGÉTAIRES RELATIVES AU PRÊT À TAUX ZÉRO

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1997	1.067,14	1.067,14
1998	954,33	1.010,74
1999	954,33	955,86
2000	855,73	899,93
2001	899,45	894,15
2002	868,96	885,74
2003	778	781,57
2004	550	526,5
2005	–	266,5
2006	10,0	84,7

(1) autorisations de programme puis autorisations d'engagement à compter de 2006.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

L'alimentation du nouveau prêt à taux zéro par le mécanisme de crédit d'impôt sur les sociétés aura pour conséquence la suppression de la dotation budgétaire. Le financement du prêt se fera sous forme de dépenses fiscales. Sur la base des estimations de volume de prêts à taux zéro, le crédit d'impôt au titre du

nouveau prêt à taux zéro montera progressivement en puissance à compter de 2006 et atteindra son régime de croisière de **1,4 milliard d'euros en 2009, pour 240.000 prêts émis chaque année. Cela représente un effort financier bien plus important, votre Rapporteur spécial tient à le rappeler, que la dotation budgétaire consacrée au financement du prêt à taux zéro sous son ancienne forme, y compris avant son essoufflement (1,06 milliard d'euros en 1997).**

En 2006, la dépense fiscale est estimée à 515 millions d'euros. Elle devrait progresser de 45,5 % en 2007 pour s'établir à 770 milliards d'euros.

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU PRÊTS À TAUX ZÉRO

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2009
Nouveaux prêts émis	240.000	240.000	240.000	240.000
Crédit d'impôt imputé	0	515	770	1.400

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le montant moyen de subvention par prêt à taux zéro (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 prêts à taux zéro, 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.**

C.- LE PREMIER BILAN DU NOUVEAU DISPOSITIF DE PRÊT À TAUX ZÉRO

1.- L'accession à la propriété pour 200.000 ménages

La réforme du prêt à taux zéro a donné une nouvelle ampleur à un dispositif qui s'essouffait. Le nombre de prêt à taux zéro émis était en effet passé de 123.000 en 1997 à 79.923 en 2004, soit une baisse de 35 %. Cette situation était due à l'absence de revalorisation des plafonds du prêt et à son cantonnement à l'acquisition de logements neufs.

En 2005, 201.515 prêts à taux zéro ont été distribués : 6.134 ont été émis entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} février 2005 dans le cadre de l'ancien dispositif, et 195.381 nouveaux prêts, financés par un crédit d'impôt sur les sociétés, ont été émis entre le 1^{er} février 2005 et le 31 décembre 2005. Ces derniers ont représenté un **montant global de prêt de 2.979 millions d'euros et le coût total d'opérations financées s'est élevé à 25.404 millions d'euros.** Le tableau ci-dessous présente les opérations de prêts à taux zéro en distinguant les offres émises des prêts mis en force, c'est-à-dire dont les fonds ont été débloqués.

ÉVOLUTION DE LA DISTRIBUTION DES PRÊTS À TAUX ZÉRO

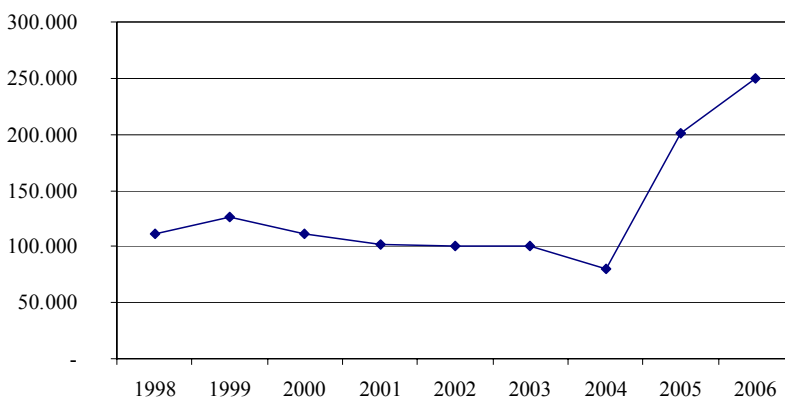
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PTZ émis	123.000	111.200	126.266	111.000	102.000	101.116	100.377	79.923	201.515
dont PTZ avec PAS	97.635	89.336	87.671	71.732	64.889	59.997	59364	41.905	36.895
PTZ mis en force ⁽¹⁾	129.150	109.200	116.858	112.169	101.893	102.124	94.189	83.408	183.233

(1) La mise en place du prêt à 0 % comprend plusieurs étapes : l'émission d'offre de prêt par la banque, l'acceptation de l'offre par le client et la mise en force qui correspond au déblocage des crédits de paiement quand plus de 50 % du capital est prêté. Les délais existants entre ces étapes font qu'un prêt émis une année donnée peut être mis en force au cours d'une année ultérieure, ce qui explique le décalage entre les effectifs du tableau ci-dessus pour chaque année civile.

Source : Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale : bilan 2005

Votre Rapporteur spécial se félicite de la progression du nombre de personnes aidées par le dispositif de prêt à taux zéro depuis 2005 : les émissions de prêts à zéro ont, en effet, augmenté de 158 % en effectif et de 143 % en montants prêtés par rapport à 2004.

ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE PRÊTS À TAUX ZÉRO



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 %** et le nombre d'opérations réalisées dans l'ancien a progressé de **7.750 en 2004 à 125.700 en 2005**.

OPÉRATIONS FINANCIÉES À L'AIDE DE PRÊTS À TAUX ZÉRO

	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	75217
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

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

2.— Un dispositif qui permet l'accession sociale à la propriété dans l'ancien et dans les centres urbains

Grâce à la réforme du prêt à taux zéro, les ménages disposant de ressources modestes peuvent désormais être aidés pour l'acquisition de logements anciens ne nécessitant pas de travaux, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cela représente plus de 90.000 opérations en 2005. **Au total, 62 % des opérations actuellement réalisées à l'aide du nouveau prêt à taux zéro n'auraient pas pu être financées avec l'ancien dispositif.** 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.

De plus, grâce au nouveau dispositif, 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 prêts 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 à taux zéro sont émis pour des opérations réalisées dans ces zones en 2005.**

Cette tendance devrait être accentuée par le relèvement, à compter du 1^{er} janvier 2006, des plafonds de ressources applicables au nouveau prêt à taux zéro pour les opérations réalisées en zone A.

Le nouveau prêt à taux zéro permet donc de solvabiliser des ménages disposant de ressources modestes qui réalisent un projet d'accession à la propriété dans des régions où les tensions sur le marché immobilier sont importantes.

**RÉPARTITION DES ÉMISSIONS DE PRÊTS À TAUX ZÉRO
PAR TYPE D'OPÉRATION ET CATÉGORIE DE COMMUNE ⁽¹⁾**

	Pôle urbain			Couronne périurbaine			Commune multipolarisée			Espace rural		
Individuel Neuf	13.247	13,8 %	21,3 %	20.057	49,0 %	32,2 %	6.653	47,7 %	10,7 %	22.327	49,8 %	35,8 %
Collectif Neuf	5.677	5,9 %	76,4 %	1.102	2,7 %	14,8 %	261	1,9 %	5,5 %	388	0,9 %	5,2 %
Individuel Ancien	34.831	36,4 %	44,9 %	16.916	41,4 %	21,8 %	6.180	44,3 %	8,0 %	19.637	43,8 %	25,3 %
Collectif Ancien	41.659	43,8 %	87,1 %	2.829	6,9 %	5,9 %	860	6,2 %	1,8 %	2.512	5,6 %	5,2 %
Ensemble renseigné	95.659	100 %	49 %	40.904	100 %	20,9 %	13.954	100 %	7,1 %	44.864	100 %	23 %

(1) Déclarations arrêtées au 31 mars 2006

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le nouveau dispositif a visiblement réduit le phénomène de glissement progressif des zones les plus urbaines vers les zones à dominante rurale qui était observé pour les opérations financées au cours de ces dernières années avec l'ancien dispositif du prêt à taux zéro. **Désormais, 49 % des opérations sont réalisées dans un pôle urbain, contre 27,6 % en 2004. L'objectif de favoriser le retour des projets d'accession sociale à la propriété dans les centres-villes est donc atteint.**

3.– Un dispositif en faveur des ménages modestes

21,5% des ménages bénéficiaires d'un prêt à taux zéro sont potentiellement éligibles aux barèmes « accession » de l'APL. Parmi les bénéficiaires du dispositif, la catégorie la plus représentée est désormais celle des employés (32 %) qui, quand on les ajoute aux ouvriers, atteignent une part cumulée de **59 %** de l'ensemble des catégories socioprofessionnelles. En y ajoutant les professions intermédiaires, ces trois catégories regroupent 80 % de l'ensemble des opérations avec les nouveaux prêts à taux zéro en 2005. En outre, en 2005 comme en 2004, plus de 70 % des bénéficiaires de prêt à taux zéro ont moins de 35 ans.

Enfin, le nouveau dispositif a permis de renforcer la part des ménages appartenant aux tranches de revenus les plus faibles. Ainsi, la part des deux premières tranches augmente respectivement de 3 et 1 points, par rapport à 2004 pour atteindre respectivement 25 % et 18 % de l'ensemble. **Le nouveau prêt à taux zéro a donc permis à des ménages plus modestes d'accéder à la propriété.**

BÉNÉFICIAIRES DU PRÊT À TAUX ZÉRO ⁽¹⁾

	2005		2004	
Revenu mensuel <1 SMC	13.174	6,7 %	3.594	4,6 %
1 SMC <= revenu mensuel <1,5 SMC	43.588	22,3 %	13.013	16,6 %
1,5 SMC <= revenu mensuel <2 SMC	42.678	21,9 %	15.466	19,7 %
2 SMC <= revenu mensuel <2,5 SMC	44.547	22,8 %	20.210	25,8 %
2,5 SMC <= revenu mensuel <3 SMC	32.072	16,4 %	16.069	20,5 %
3 SMC <= revenu mensuel <3,5 SMC	13.134	6,8 %	7.126	9,1 %
3,5 SMC <= revenu mensuel <4 SMC	4.044	2,1 %	2.039	2,7 %
4 SMC <= revenu mensuel <4,5 SMC	1.164	0,6 %	570	0,7 %
4,5 SMC <= revenu mensuel <5 SMC	411	0,2 %	177	0,2 %
5 SMC <= revenu mensuel <5,5 SMC	163	0,1 %	73	0,1 %
Revenu mensuel >= 5,5 SMC	149	0,1 %	55	0,1 %
Ensemble des ménages renseignés	195.174	100 %	78.442	100 %

(1) Smic net retenu : 1.067 en 2005, 1.003 euros en 2004 (base 39 heures)

Source : Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS)

**II.- DES DISPOSITIFS INNOVANTS EN FAVEUR DE L'ACCESSION
À LA PROPRIÉTÉ**

**A.- UN OBJECTIF MAJEUR DE LA LOI PORTANT ENGAGEMENT
NATIONAL POUR LE LOGEMENT**

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement illustre la volonté du Gouvernement de développer l'accession sociale à la propriété en instaurant de nombreux dispositifs en faveur des ménages modestes.

Ainsi, l'article 28 de la loi précitée permet **d'assujettir au taux réduit de TVA les ventes de logements neufs en accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers faisant l'objet d'actions de rénovation urbaine**. Ces logements doivent :

- être des résidences principales ;
- être destinés à des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond fixé dans le cadre d'un prêt locatif social (soit 130 % des plafonds de ressource du PLUS) ;
- et être situés dans les quartiers faisant l'objet d'une convention prévue par l'article 10 de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Cette mesure devrait permettre chaque année à 20.000 ménages de devenir propriétaires d'un logement. L'impact fiscal de cette nouvelle mesure est évalué à **100 millions d'euros en 2006 et 300 millions d'euros en 2007.**

Votre Rapporteur spécial salue ce dispositif qui sera de nature à favoriser l'implantation durable dans ces quartiers et la mixité sociale. En effet, comme le montre le rapport 2004 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, les ZUS sont marquées par une forte proportion de logements sociaux et un faible pourcentage de propriétaires. Ainsi, les propriétaires et les accédants à la propriété ne représentent que 19,9 % des résidences principales dans les zones urbaines sensibles, alors qu'ils représentent 44,8 % dans les unités urbaines comprenant une ZUS.

Par ailleurs, afin de favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes qui n'ont pu devenir propriétaire durant leur vie active, un « plan d'épargne retraite-logement » a été mis en place par loi du 13 juillet 2006, sur une initiative de votre Rapporteur spécial. L'article 35 autorise les titulaires d'un plan d'épargne retraite populaire (PERP) à le transformer en un capital pour acheter un logement. Les sommes placées dans ce « PERP-logement » ne sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu qu'à la sortie du dispositif (avec possibilité d'un étalement sur cinq années), ce qui constitue une aide fiscale pour l'achat d'un logement. Ce dispositif ne concerne que les primo-accédants. **Votre Rapporteur spécial se félicite de l'adoption de ce dispositif, car il est convaincu qu'inciter les ménages retraités modestes à acquérir un logement est un moyen efficace de leur garantir un certain niveau de revenu pendant leur retraite.**

Outre la majoration du prêt à taux zéro et la simplification du régime du PSLA déjà évoquées par votre Rapporteur, d'autres dispositifs en faveur de l'accession à la propriété ont été mis en place par la loi du 13 juillet 2006 :

– bailleurs sociaux ont la possibilité d'instaurer une décote ou une surcote sur le prix d'un logement social estimé par le service des domaines ;

– les logements sociaux vendus à leurs locataires sont assimilés pendant cinq ans à des logements locatifs sociaux au sens de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain ;

– le dispositif de bail à construction est amélioré afin de permettre l'acquisition d'un terrain avant le terme du bail ;

– des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété peuvent être désormais créées ;

– l'information sur les dispositifs existants sera délivrée par un guichet unique mis en place dans les mairies.

B.– LE DÉVELOPPEMENT DE LA LOCATION-ACCESSION

1.– La réforme du dispositif de location-accession

Le dispositif de location-accession, régi par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984, a pour objectif de permettre à des ménages ne disposant pas d'apport personnel d'acquérir un logement après une phase locative. En effet, le contrat de location-accession est une promesse unilatérale de vente, assortie d'un bail d'une durée comprise entre quatre et huit ans. Les opérations de location-accession se déroulent en deux phases :

– pendant la première phase de l'opération, dite « **phase locative** », le logement est la propriété d'un opérateur. Le ménage verse une redevance constituée d'un loyer et d'un montant qui viendra en déduction du montant de la vente ;

– le ménage peut, s'il le souhaite, lever l'option sur son logement, aux dates prévues dans le contrat de location-accession. La levée d'option s'accompagne du transfert de propriété du logement. Elle marque le début de la deuxième phase de l'opération, dite « **phase d'accession** », au cours de laquelle le ménage est pleinement accédant à la propriété et rembourse un emprunt.

Ce dispositif a connu un succès limité car, comme l'a montré notamment le rapport « *Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale* » remis au ministre de l'Équipement, des transports et du logement par MM. Bernard Ailleret et Bernard Vorms ⁽¹⁾, il n'était pas assez incitatif pour les organismes bailleurs, notamment par rapport aux avantages dont ils bénéficient en tant que bailleurs de logements sociaux.

C'est pourquoi, un **nouveau prêt conventionné**, institué par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004 et un arrêté du même jour, est venu compléter en 2004 le dispositif de location-accession. Ce prêt conventionné, appelé « prêt social de location-accession » (PSLA) est destiné à rendre le dispositif de location-accession plus attractif en ouvrant droit au taux de TVA réduit, à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans et à l'aide personnalisée au logement (APL) accession.

L'objectif du dispositif est d'aligner le régime fiscal des opérations de location-accession sur celui des logements locatifs sociaux afin que l'opérateur puisse opter pour le système du logement locatif social en cas de non-levée de l'option.

(1) « *Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale* », rapport remis au ministre de l'Équipement, des transports et du logement par M. Bernard Ailleret (Conseil général des Ponts et Chaussées), et M. Bernard Vorms (Agence nationale pour l'information sur le logement), avril 2003.

Pour bénéficier du PSLA, les opérateurs doivent conclure une convention avec l'État, par laquelle ils s'engagent à respecter les caractéristiques sociales de ce prêt. **Pour l'année 2006, 10.000 logements peuvent ainsi faire l'objet d'un agrément, délivré par le préfet de département.**

Les opérations peuvent être réalisées par des organismes HLM ou par des promoteurs privés. Le PSLA peut être distribué par tout établissement de crédit habilité à délivrer des prêts conventionnés, et peut être refinancé sur des ressources de marché. Le décret du 26 mars 2004 autorise également un refinancement sur la ressource 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. Les organismes HLM bénéficieront d'un taux compris entre 3,63 % et 3,70 %.**

2.– Un dispositif insuffisamment développé

1.000 PSLA ont été distribués en 2004 et 2005.

En 2005, les opérations de logements PSLA engagées sont en majorité des opérations de dimension modeste ⁽¹⁾. Elles visent à la réalisation de constructions individuelles (79 %) et elles sont situées majoritairement en zone B et C (la région Île-de-France reste actuellement à l'écart). Les types de logements 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.

Néanmoins, ce dispositif peine encore à se développer. C'est pourquoi, plusieurs mesures intervenues récemment doivent constituer un facteur favorable à l'extension du PSLA :

– les plafonds de ressources du PSLA ont été relevés au niveau de ceux du prêt à taux zéro en vigueur en février 2005 ⁽²⁾ ;

– la procédure d'agrément des opérations avec une programmation en début d'année ⁽³⁾ a été simplifiée ;

– la signature de la charte de la « maison aujourd'hui, la maison à 100.000 euros » avec les élus et les professionnels permet de mobiliser le PSLA pour réaliser ces programmes ;

(1) Moyenne de 8 logements par opération.

(2) Les logements faisant l'objet du dispositif PSLA sont destinés à des ménages dont les ressources n'excèdent pas désormais les plafonds du prêt à taux zéro résultant du décret du 31 janvier 2005, au moment de la signature du contrat de location-accession ou, le cas échéant, du contrat préliminaire (décret n°2005-1487 et arrêté du 2 décembre 2005).

(3) Circulaire n°2006-10 du 20 février 2006.

– enfin, la loi portant engagement national pour le logement a assoupli 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.

C.– LA RÉFORME DES SOCIÉTÉS ANONYMES DE CRÉDIT IMMOBILIER

Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), actuellement au nombre de 58, présentent à ce jour un double statut de constructeur à vocation sociale et d’établissement de crédit.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a autorisé le Gouvernement à renouveler le statut des sociétés anonymes de crédit immobilier par ordonnance, pour en faire des outils efficaces dans le domaine de l’accession sociale à la propriété. L’ordonnance qui résulte de l’habilitation donnée par la loi portant engagement national pour le logement est datée du 25 août 2006.

L’accession sociale à la propriété constituera l’objet principal des nouvelles sociétés, qui prendront la dénomination de sociétés anonymes coopératives d’intérêt collectif pour l’accession à la propriété (SACICAP). Ces SACICAP seront constituées par transformation des 58 SACI actuelles.

La réalisation d’opérations d’accession à la propriété par ces nouvelles sociétés sera destinée à des personnes dont les ressources n’excèdent pas les plafonds exigés pour bénéficier des prêts à taux zéro. Les SACICAP pourront exercer des compétences d’aménageur et de prestataire de services dans le domaine de l’habitat, notamment dans un objectif de mixité sociale.

Le projet de loi ratifiant l’ordonnance du 25 août 2006, actuellement en discussion au Sénat, prévoit en outre que les SACICAP pourront continuer à détenir des filiales dans le domaine de l’habitat et du crédit à l’habitat, à condition de contrôler au moins le tiers des parts de ces sociétés. Elles pourront notamment s’appuyer sur ces sociétés pour atteindre les objectifs de production de logements en accession sociale à la propriété, qui seront définis par les conventions entre l’État et l’UESAP (Union d’économie sociale pour l’habitat qui sera constituée par la transformation de l’actuelle chambre syndicale des SACI). Enfin, le projet de loi de ratification fera obligation aux SACICAP d’utiliser le tiers des bénéfices de leurs activités propres et de celles de leurs filiales à des interventions sociales et très sociales dans le domaine de l’habitat. L’UESAP sera chargée de veiller à la bonne utilisation de ce « dividende social ».

L’État et la chambre syndicale des SACI concluront prochainement une convention prévoyant la production de logements en accession sociale à la propriété dont une majorité de « maisons à 100.000 euros ».

D.- LE DISPOSITIF DE FONCIER DIFFÉRÉ

Le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations mènent aujourd'hui une réflexion sur la mise en place d'un dispositif de « foncier différé ». Il consisterait, lors de l'achat d'un logement, à ne faire supporter, dans un premier temps, au ménage que les charges de remboursement de son bien. Le terrain serait donc pris en charge pendant cette période par un tiers. Le ménage ne s'acquitterait des charges d'acquisition du terrain que lorsqu'il aurait fini de rembourser le prêt de son logement.

Ce portage se ferait sur une durée de 20 à 25 ans, c'est-à-dire la durée de remboursement du prêt qu'aura contracté le ménage pour l'acquisition du bâti et il serait pris en charge par une structure, financée par la Caisse des dépôts et consignations et par le 1 % logement.

Les collectivités territoriales devraient être impliquées dans ce dispositif innovant qui pourrait concerner de 10.000 logements à 20.000 logements. Le développement des « maisons à 100.000 euros » pourra s'appuyer sur ce nouveau dispositif.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 8 novembre 2006, la commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la mission *Ville et logement*.

M. François Scellier, Rapporteur spécial pour les programmes *Aide à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement*, a rappelé qu'en tant que membre du conseil d'administration de l'ANRU, au titre de l'Association des départements de France, il confirme la critique : une délibération a, ce matin même, été adoptée qui prévoit une mobilisation plus rapide des fonds par délégation et sous-délégation. La volonté du Président de l'ANRU, le sénateur Jean-Paul Alduy, est de surmonter les difficultés relatives à l'opposition de certaines administrations, qui sont réticentes à céder une part de leurs prérogatives. Mais l'idée de globaliser dans une agence unique l'ensemble des actions de rénovation urbaine demeure intacte.

M. Michel Bouvard, Président, a exprimé deux interrogations, l'une sur la prise en compte des préconisations du rapport de la Cour des comptes, et l'autre sur la méthodologie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Ainsi à Chambéry, sur l'ensemble des zones éligibles, un seul quartier a été retenu.

M. Denis Merville s'est fait l'écho de la lourdeur et des délais des procédures de l'ANRU, qui parfois ne répond même pas aux courriers de parlementaires. Le zonage et les décisions en matière de CUCS manquent également souvent de clarté.

M. Jean-Louis Dumont a regretté l'abandon dans les CUCS des actions de politique éducative, de soutien et d'encadrement. La situation s'est dégradée en quelques semaines. Il faut, au contraire, soutenir les associations et dire au ministre qu'il ne doit pas abandonner les quartiers.

En réponse, **votre Rapporteur spécial** a reconnu une certaine complexité du fonctionnement de l'ANRU, nécessaire contrepartie de la démarche de partenariat, quoiqu'il ne faille pas exagérer. A la multiplicité des intervenants administratifs s'ajoutent effectivement les réticences des administrations centrales, qui se sentent dépossédées, du fait de la décentralisation, et par l'ANRU. Les bailleurs sociaux sont aussi les principaux bénéficiaires des crédits de l'ANRU, de façon directe avec les projets de reconstruction et de résidentialisation, et indirecte avec le désenclavement et l'ouverture d'espaces publics. Au total, le monde du logement social tire donc aussi bénéfice de ces opérations.

Il est exact que les délais de paiement de l'ANRU sont souvent trop longs, avec les va-et-vient et les demandes d'information complémentaires. Ainsi, à Woippy, le projet de rénovation urbaine représente 100 millions d'euros, alors que les recettes annuelles de la ville sont de 13 millions d'euros seulement.

Les crédits de paiement de l'ANRU peuvent faire face aux besoins de trésorerie en 2007, mais seront inférieurs aux engagements des années suivantes. C'est la conséquence du succès de l'ANRU, qui a dérogé à la cartographie traditionnelle de la ville en investissant dans des zones n'étant pas toutes des zones urbaines sensibles (ZUS). Mais l'ANRU n'a pas vocation à épuiser tout le contenu de la politique de la ville.

Des interrogations se posent sur les PLS et les plans locaux d'urbanisme (PLU). L'ANRU est plus restrictive qu'à ses débuts dans ses actions. Les PLS ne sont pas pris en compte dans l'offre de reconstruction.

La cartographie de la politique de la ville est très ancienne et les CUCS doivent agir dans un contexte qui n'est pas tout à fait en adéquation avec la réalité socio-économique des quartiers. Il faut approfondir cette question importante, avec le maximum d'objectivité, et la DIV travaille à développer une série de critères en ce sens.

Il faut s'inscrire en faux contre l'idée selon laquelle les actions de soutien et d'encadrement des associations sont abandonnées. Le montant très important des crédits mis en œuvre dans le cadre des CUCS, joint à la dotation de solidarité urbaine (DSU), en témoigne. Mais il est normal qu'une intensification dans les quartiers prioritaires s'accompagne d'une diminution, là où l'on constate une amélioration de la situation.

La Commission a enfin examiné les crédits des programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et Logement* et l'article 62, rattaché à ce programme.

M. François SCHELLER, Rapporteur spécial, a indiqué qu'en 2007, le budget du logement devrait représenter 6,15 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 5,98 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces crédits sont regroupés au sein de deux programmes : le programme *Aide à l'accès au logement*, qui devrait bénéficier de 4,92 milliards d'euros et le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* qui devrait être doté de 1,23 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 1,06 milliard d'euros de crédits de paiement. Cependant ces moyens budgétaires ne sont que partiellement représentatifs du financement de la politique du logement. En effet, les dépenses fiscales, notamment depuis la réforme du prêt à taux zéro, en 2005, constituent une part croissante de l'effort financier de l'État en faveur du logement. En 2007, elles devraient s'élever à 10,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2006, à périmètre constant.

Les aides personnelles au logement ont pour finalité d'aider les ménages à faire face à leurs dépenses de logement. Le soutien financier de l'État prend la forme d'une contribution versée au fonds national d'aide au logement (FNAL). Elle représenterait, en 2007, 4,911 milliards d'euros (- 3,8 %). La diminution de la dotation de l'État est due aux moindres besoins de financement du FNAL. Les charges de ce fonds devraient en effet diminuer, en raison de la baisse du chômage et de la modération de la hausse des loyers. Parallèlement, le FNAL devrait bénéficier de deux recettes complémentaires : un supplément de 236 millions d'euros, grâce à l'alignement de la cotisation des employeurs publics au FNAL sur celle des employeurs privés et une contribution exceptionnelle de 150 millions d'euros des sociétés anonymes de crédit immobilier. A compter du 1^{er} janvier, le barème des aides personnelles au logement sera revalorisé de 1,8 %, sur les loyers et les charges. L'ensemble des actualisations 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'État. La dotation de l'Agence nationale pour l'information sur le logement et des Agences départementales pour l'information sur le logement représentera 6,25 millions d'euros en 2007 et la dotation des associations oeuvrant dans le domaine du logement, sera reconduite en 2007 à hauteur de 1,74 million d'euros.

S'agissant du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, conformément aux objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale, le projet de budget prévoit le financement de 100.000 logements sociaux en 2007. 481 millions d'euros d'autorisations de programme et 458 millions d'euros de crédits de paiement devraient permettre de financer ce programme ambitieux. L'impulsion donnée par le Gouvernement a permis un véritable rattrapage en matière de constructions de logement social, puisque le nombre de logements locatifs sociaux financés est passé de 56.288 en 2002 à 80.000 en 2005. Il devrait être de 100.000 en 2006 et en 2007, soit une hausse de 77,6 % par rapport à 2002. Les avantages fiscaux liés à la production de logements sociaux s'établiront à 1,2 milliard d'euros en 2007. De plus, une nouvelle baisse de taux des prêts au logement social de 0,2 % sera appliquée aux opérations locatives sociales actuellement en cours d'instruction. Pour ces opérations, cette nouvelle baisse du taux des prêts représentera un équivalent de subvention de 2 % du prix d'opération.

De nombreuses mesures adoptées dans la loi portant engagement national pour le logement facilitent la réalisation de logements sociaux. Il s'agit notamment de favoriser la disponibilité du foncier par la cession de terrains de l'État, de lutter contre la rétention foncière et d'encourager les maires bâtisseurs. Ces mesures sont pertinentes, car la difficile mobilisation du foncier constitue un obstacle majeur à la construction de logements sociaux, particulièrement en Île-de-France.

S'agissant des aides à l'amélioration du parc privé, les dépenses d'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) devraient s'élever à 507,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement, (+ 5,7 %). Compte tenu des recettes de la taxe sur les logements vacants, qui devraient s'établir à 20 millions

d'euros, l'Agence bénéficierait de 527,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Les crédits de paiement devraient représenter 353 millions d'euros, (- 10,6 %). En 2007, l'ANAH devrait donc contribuer à la production de 37.500 logements à loyers maîtrisés, et à la remise sur le marché de 18.000 logements vacants. Elle devrait financer les travaux de 35.600 logements insalubres ou copropriétés en difficulté et subventionner l'amélioration du logement de 36.000 propriétaires occupants. L'ANAH a vu son rôle étendu par la loi portant engagement national pour le logement. Désormais, l'Agence a aussi pour mission de promouvoir le développement des logements privés conventionnés sans travaux. Ce conventionnement permet de bénéficier d'avantages fiscaux : la location d'un logement à un loyer intermédiaire permet au propriétaire de bénéficier d'une déduction de 30 % de ses revenus fonciers. Pour une location à loyer social, le taux de déduction atteint 45 % des revenus fonciers. En 2007, la dotation consacrée à l'accueil des gens du voyage devrait s'élever à 40 millions d'euros.

Le projet de budget finance les derniers prêts à taux zéro émis jusqu'en février 2005, avant sa transformation en dispositif fiscal. Ainsi, 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus à ce titre. La réforme du prêt à taux zéro porte déjà ses fruits : en 2006, près de 250.000 ménages seront aidés par l'État à devenir propriétaires d'un logement, contre 80.000 en 2004. Ainsi, la dépense fiscale augmente de façon significative de 515 millions d'euros en 2006 à 770 millions d'euros en 2007. En outre, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a renforcé ce dispositif, qui pourra désormais être augmenté d'un montant allant jusqu'à 15.000 euros pour les ménages qui disposent de ressources inférieures aux plafonds d'accès aux logements PLUS (prêts locatifs à usage social) et qui acquièrent un logement neuf. Cette mesure devrait concerner 20.000 ménages chaque année. Les autres moyens affectés à l'action *Soutien à l'accession à la propriété*, soit 4,7 millions d'euros, couvrent les moyens accordés à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété chargée de gérer pour le compte de l'État les dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété.

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier de 26 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 30 % par rapport à 2006, et de 23 millions d'euros de crédits de paiement, (+ 27,8 %). Ces moyens en forte augmentation permettront de conduire des actions plus nombreuses dans le cadre de la nouvelle réglementation, issue de l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à l'habitat indigne. L'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* devrait être dotée de 7,4 millions d'euros, l'action *Soutien* bénéficierait de 157,67 millions d'euros.

Les aides fiscales en faveur des énergies nouvelles devraient être davantage développées, compte tenu des préoccupations actuelles sur le développement durable. Des pays voisins comme l'Allemagne sont plus avancés, notamment en matière de promotion de l'énergie solaire. Mais il faut aussi favoriser la création d'entreprises susceptibles de fournir des équipements de chauffage fonctionnant à l'aide d'énergie solaire.

M. Jean-Louis Dumont a insisté sur le rôle de l'État dans la mise en œuvre du droit au logement. Pour accroître l'offre de logements, il faut fluidifier les opérations au niveau du foncier. On assiste, trop souvent, à des freinages d'opérations du fait de l'effet de ciseaux qui existe entre les interventions de l'ANRU et la politique du logement. S'agissant du financement du logement, il est nécessaire de continuer à travailler à partir de ratios financiers précis, transparents et publics. Il convient que la Caisse des dépôts et des consignations ne l'oublie pas. En outre, il faut être attentif à la transformation, assez fréquente, de systèmes d'aide en mécanismes de défiscalisation. Ce passage a des conséquences plus importantes qu'on ne le dit. Si les interventions de l'ANAH montent en puissance, il est indispensable que les relais fonctionnent bien.

S'agissant, enfin, du développement durable, on assiste très souvent à un manque de filières professionnelles en matière d'équipements nouveaux. Même si ceux-ci renchérisent le prix initial des logements, cette hausse génère ensuite des économies notables. Dans un pays où 1.200.000 personnes sont en attente d'un logement, le secteur doit continuer à être suivi et aidé.

M. Denis Merville a souligné que les règles sont modifiées beaucoup trop souvent et que les procédures sont trop complexes. Prenant l'exemple de la construction d'un équipement sportif au Havre, il a souligné que la possibilité de vendre plus facilement des terrains, offerte à certains opérateurs, comme RFF, risquait cependant d'avoir des incidences au niveau du coût du foncier.

M. François Grosdidier a interrogé le Rapporteur spécial sur la consommation effective des 40 millions d'euros inscrits au titre de l'accueil des gens du voyage. Ces crédits seront-ils effectivement consommés ? Les schémas départementaux aboutissent souvent à des critères plus stricts que ceux de l'État. Les exigences techniques des directions départementales de l'équipement conduisent alors à des financements qui excèdent le plafond prévu par l'État. Ceci est d'autant plus critiquable que la demande de zones d'accueil est forte.

Par ailleurs, la vétusté de certains logements entraîne des dépenses inutiles, alors que les équipements en systèmes énergétiques modernes permettraient des économies dépassant le financement de l'investissement initial.

Votre Rapporteur spécial, a souligné, en réponse, que la lisibilité des normes est effectivement très perfectible, et qu'elle devra notamment s'améliorer à travers les pactes. Le développement durable doit devenir une préoccupation essentielle, et il est regrettable qu'on ait autant de mal à équiper des nouveaux

logements, par exemple grâce à l'énergie solaire. Il faut regretter l'empilement de règles trop complexes, comme c'est le cas s'agissant de la juxtaposition des mécanismes fiscaux d'aide à l'acquisition de logements loués. Il faut également ajouter que les architectes des bâtiments de France ont souvent tendance à poser des exigences qui vont bien au-delà de la nécessaire absence de dénaturation d'un immeuble. Ainsi, il lui a été refusé de mettre des doubles vitrages lors de la rénovation d'un château, alors que cela n'aurait entraîné aucun préjudice esthétique. S'agissant enfin des crédits destinés à l'accueil des gens du voyage, le gouvernement a indiqué qu'ils seraient consommés.

Puis, conformément à la position des Rapporteurs spéciaux, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Ville et logement*.

Article 62 : *Harmonisation des taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL)*

M. François Scellier, Rapporteur spécial, a indiqué que cet article a pour objet d'aligner, en deux ans, les taux de cotisation des employeurs publics au fonds national d'aide au logement (FNAL) sur ceux du secteur privé. Les employeurs publics qui acquittaient une seule contribution de 0,1 % assise sur les salaires dans la limite d'un plafond devront acquitter, comme les employeurs du secteur privé, une seconde contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires.

Une telle mesure devrait augmenter les recettes du FNAL de 236 millions d'euros.

Il a ensuite présenté deux amendements rédactionnels, que la Commission a *adoptés*. Puis, la Commission a *adopté* l'article 62, ainsi modifié.

Article 62

(Article L. 834-1 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation des taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL)

Texte du projet de loi :

I.— Dans le cinquième alinéa de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « l'État, les collectivités locales, leurs établissements publics administratifs » sont supprimés.

II.— Il est ajouté à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation un dernier alinéa ainsi rédigé : « Sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations ».

III.— A titre transitoire, en 2007, le taux de la contribution mentionnée dans le 2° de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale est fixé à 0,2 % pour l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet l'alignement, en deux ans, des taux de cotisation des employeurs publics au fonds national d'aide au logement (FNAL) sur ceux du secteur privé.

Actuellement, les cotisations employeurs au FNAL, définies à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, sont les suivantes :

– une cotisation de 0,1 % assise sur les salaires plafonnés : cette cotisation est due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés ;

– une contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires : cette cotisation n'est pas due par les employeurs occupant moins de vingt salariés, l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les employeurs relevant du régime agricole.

L'article vise à assujettir en deux ans les employeurs publics à cette deuxième contribution de 0,4 % (+ 0,2 % en 2007, + 0,2 % en 2008).

La contribution supplémentaire ainsi demandée permettra d'accroître les ressources du FNAL et répondra à un souci d'équité, en alignant les taux de cotisation des employeurs publics et privés, la différence de traitement n'étant plus justifiée.

Observations et décision de la Commission :

I.— LE RÉGIME JURIDIQUE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes en réduisant, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges).

A.– LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

On distingue trois types d'aides au logement :

– **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** est une prestation familiale attribuée sous conditions de ressources aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge ou aux jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de cinq ans. Elle est financée par le fonds national des prestations familiales, alimenté par les cotisations familiales et une partie de la contribution sociale généralisée ;

– **l'aide personnalisée au logement (APL)** s'applique aux occupants de logements locatifs conventionnés financés avec des prêts aidés ou de logements en accession à la propriété financés avec des prêts aidés de l'État. À compter du 1^{er} janvier 2006, elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

– **l'allocation de logement à caractère social (ALS)** est attribuée, seulement sous conditions de ressources, à toute personne qui ne peut bénéficier de l'ALF ou de l'APL. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH), il est désormais assuré par le fonds national d'aide au logement.

En 2005, 6,07 millions de ménages ont bénéficié du versement d'une aide au logement, pour un budget total de 13,8 milliards d'euros.

B.– LA SIMPLIFICATION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

Les articles 10, 11 et 12 de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction regroupent en un seul fonds les deux fonds qui finançaient jusqu'à présent l'APL et l'ALS, en l'occurrence le fonds national de l'habitation et le fonds national d'aide au logement.

La mise en place d'un seul fonds, alimenté par le budget de l'État d'un côté et par les cotisations des employeurs de l'autre, s'inscrit dans la démarche, entreprise depuis plusieurs années, de simplification et d'harmonisation des aides personnelles au logement. Cette démarche a déjà conduit à l'instauration d'un barème unique en secteur locatif et au rapprochement des bases de ressources pour l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement.

La fusion des deux fonds présente l'avantage de simplifier la présentation budgétaire ainsi que la gestion des aides personnelles au logement. **Le nouveau fonds est dénommé « fonds national d'aide au logement » (FNAL).**

Le décret n° 2005-1733 du 30 décembre 2005 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif au fonds national d'aide au logement et le décret n° 2005-1777 du 30 décembre 2005 relatif au fonds national d'aide au logement et à l'aide aux collectivités et aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et modifiant le code de la sécurité sociale ont organisé la mise en œuvre du nouveau fonds à compter du 1^{er} janvier 2006.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par le FNAL qui centralise les recettes suivantes :

- **une dotation de l'État ;**
- **le produit de prélèvements mis à la charge des employeurs pour le financement de l'ALS, c'est-à-dire :**

– *le produit d'une cotisation de 0,1 % à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ;*

– *le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de l'État et des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la Sécurité sociale. Le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires déplafonnés, s'élève à 0,4 % ;*

- **des contributions des régimes de prestations familiales ;**
- **une fraction de 1,48 % du droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts, c'est-à-dire de la taxe sur les tabacs.**

L'État assure l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL.

En 2007, les recettes prévisionnelles du FNAL devraient s'élever à 10,831 millions d'euros. Les modalités d'équilibre du FNAL sont détaillées dans le tableau suivant.

LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT EN 2007

(en millions d'euros)

Charges du FNAL	10.831
Prestations APL	6.317
Prestations ALS	4.302
Frais de gestion	212
Ressources du FNAL	10.831
Contribution des régimes sociaux	3.614
<i>dont CNAF</i>	<i>3.506</i>
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	<i>108</i>
Cotisations employeurs	2.016
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140
Recette exceptionnelle : contribution des SACI ⁽¹⁾	150
Contribution de l'État	4.911

(1) Société anonyme de crédit immobilier.

Source : projet annuel de performances

FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

	Bénéficiaires	Financement	Budget ⁽¹⁾	Nombre de bénéficiaires ⁽²⁾
ALF	– personnes isolées – couples ayant des personnes à charge, – jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans	L'ALF est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 point de CSG	3,4 milliards d'euros	1,25 million de bénéficiaires
APL	– en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'État ; – en secteur locatif : logements conventionnés ⁽³⁾ et les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à HLM, SEM ou autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'État.	L'APL et l'ALS sont financées par le FNAL qui centralise : – une dotation de l'État ; – le produit d'une cotisation de 0,1 % à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ; – le produit d'une contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires déplafonnés à la charge des employeurs occupant au moins 20 salariés (à l'exception de l'État et des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole) ; – des contributions des régimes de prestations familiales ; – une fraction de 1,48 % de la taxe sur les tabacs.	6,2 milliards d'euros	2,56 millions de bénéficiaires
ALS	attribuée, depuis le 1 ^{er} janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.		4,2 milliards d'euros	2,25 millions de bénéficiaires

(1) Source : *balances comptables 2005 : Caisse nationale d'allocation familiale et Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.*

(2) Source : *statistiques bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2005.*

(3) *PLUS, PLS, PAP ou PC locatifs, PALULOS ou ANAH*

II.- L'HARMONISATION DES TAUX DE COTISATIONS EMPLOYEURS AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

A.- LES COTISATIONS EMPLOYEURS AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

Les cotisations employeurs au FNAL sont divisées en deux fractions.

La première cotisation est due, en vertu de l'article R.834-7 du code de la sécurité sociale, par toute personne physique ou morale employant un ou plusieurs salariés relevant soit des professions non-agricoles, soit des professions agricoles. **Cette cotisation est donc due par tous les employeurs, qu'ils soient publics ou privés.** Cette cotisation est calculée sur les rémunérations versées aux travailleurs salariés ou assimilés **dans la limite du plafond** prévu pour la fixation du montant des cotisations d'accidents du travail, d'allocations familiales et d'assurance vieillesse. Le taux de cette cotisation est fixé à **0,1 %**.

En vertu de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, **la seconde contribution est due par les employeurs occupant au moins 20 salariés**. Ce seuil, auparavant fixé à 10 salariés a été porté à 20 salariés par l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005, prise en application de la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

Par conséquent, cette cotisation n'est pas due par les employeurs occupant moins de vingt salariés, l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les employeurs relevant du régime agricole (article L. 834-1 du code de la sécurité sociale).

Le taux de cette contribution, **assise sur la totalité des salaires dé plafonnés**, s'est élevé à 0,10 % jusqu'au 31 décembre 1986. Il a été porté à 0,13 % par la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987, à 0,2 % par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989, **enfin à 0,4 % par la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**.

B.- UN ALIGNEMENT PROGRESSIF DES COTISATIONS DES EMPLOYEURS PUBLICS

Le présent article propose d'assujettir les employeurs publics à la contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires.

L'objectif est de mettre fin à une différence de traitement entre les employeurs publics et les employeurs privés. L'article renforcera en outre les ressources du FNAL.

Par conséquent, le **I du présent article** modifie l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale et supprime, dans le cinquième alinéa qui énonce les employeurs exclus du paiement de la cotisation, les mots « *l'État, les collectivités locales, leurs établissements publics administratifs* ».

Désormais, en vertu de cet article, les seuls employeurs non assujettis au paiement de la contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires seront les employeurs occupant moins de vingt salariés et les employeurs relevant du régime agricole.

Le III du présent article prévoit cependant une application progressive de cet alignement : le taux de cotisation – fixé par l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale à 0,4 % – sera pour les employeurs publics, **de 0,2 % en 2007 et de 0,4 % à partir de 2008**.

Cette contribution supplémentaire devrait représenter 236 millions d'euros de recettes supplémentaires pour le FNAL :

– le supplément de cotisation de l'État représente **105 millions d'euros**. **La contribution de l'État au FNAL est diminuée d'autant** : elle est répartie entre l'ensemble des missions du budget général au titre des dépenses de personnel ;

– le supplément de cotisation pour les autres employeurs publics s'élève à **131 millions d'euros**.

C.– LA GESTION DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

En vertu de l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, le fonds national d'aide au logement est administré par un conseil de gestion dont la composition, les modes de désignation des membres et les modalités de fonctionnement sont fixés par décret. Ce fonds était jusqu'à présent géré par la Caisse des dépôts et consignations : **cette compétence est désormais reconnue au niveau législatif en vertu du II du présent article.**

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

– M. Alain LECOMTE, directeur général de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction, et Mme Hélène DADOU, sous-directrice des interventions urbaines et de l’habitat ;

– M.M Pierre QUERCY et Olivier DEMARTHE, conseillers dans le cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre de l’Emploi, de la cohésion sociale et du logement ;

– M. Philippe PELLETIER, président de l’Agence nationale de l’habitat et M Serge CONTAT, directeur général ;

– M. Paul-Louis MARTY, délégué général de l’Union sociale pour l’habitat, Mme Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat et M. Michel AMZALLAG, direction des études économiques et financières.

– M. Bertrand GOUJON, directeur général de l’Union d’économie sociale pour le logement ;

– M. Patrick DOUTRELIGNE, délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés ;

– M. Alain DUFFOUX, président du Syndicat national des professionnels de l’immobilier.

*

* *