



N° 278

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME XI

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> .....	11
<b>LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 2008</b> .....	11
<b>I.— SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE : DES RÉSULTATS TRÈS ENCOURAGEANTS</b> .....	11
A.— DES RÉSULTATS À LA HAUTEUR DES OBJECTIFS POUR LES RÉALISATIONS DES OPÉRATIONS.....	11
1. Une politique forte d'augmentation de l'offre globale de logements.....	11
2. L'effet de levier du plan de cohésion sociale.....	12
B.— UN DÉCALAGE IMPORTANT POUR LES MISES EN CHANTIER, QUI S'EXPLIQUE PAR PLUSIEURS FACTEURS .....	13
<b>II.— UNE POLITIQUE PRIORITAIRE POUR LE GOUVERNEMENT EN 2008</b> .....	14
A.— UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET DE LOGEMENTS PRIVÉS À LOYERS MAÎTRISÉS .....	14
1. Action « construction locative et amélioration du parc » : une hausse importante traduisant l'impact de la loi instituant le droit au logement opposable.....	15
a) <i>Parc locatif social</i> .....	15
b) <i>Le programme de l'ANAH</i> .....	16
2. Action « soutien à l'accèsion à la propriété » : une action en voie de « fiscalisation ».....	17
3. Action « lutte contre l'habitat indigne » : un dispositif complémentaire avec les actions de l'ANAH.....	18
4. Action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction ».....	18
5. Action « soutien » : une augmentation importante des moyens humains pour permettre le fonctionnement des commissions de médiation.....	18
B.— LA REVALORISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET LA DIVERSIFICATION DE LEUR FINANCEMENT .....	19

1. L'action 1 « Aides personnelles au logement » : une stabilisation du taux d'effort des ménages grâce à l'indexation du barème sur l'indice de référence des loyers.....	19
2. L'action 2 « Aide au public en difficulté» .....	20
C.— LES DÉPENSES FISCALES : UNE CONTRIBUTION MASSIVE À LA POLITIQUE DU LOGEMENT .....	20
1. Impôts d'Etat.....	20
a) <i>En faveur de la construction de logements locatifs sociaux</i> .....	20
b) <i>En faveur de l'investissement locatif privé</i> .....	20
c) <i>En faveur de l'accession sociale à la propriété</i> .....	22
d) <i>En faveur du développement de l'offre locative privée à loyer modéré</i> .....	24
e) <i>En faveur des économies d'énergie et du développement durable</i> .....	25
f) <i>Tableau récapitulatif des dépenses fiscales sur impôts d'État, en faveur de la construction de logements</i> .....	25
2. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, dépense fiscale pour les collectivités locales, en faveur de la construction de logements locatifs sociaux.....	26
<b>DEUXIÈME PARTIE :</b> .....	27
<b>ADAPTER NOS LOGEMENTS AUX EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AU VIEILLISSEMENT : DES ENJEUX MAJEURS POUR LE SECTEUR</b> .....	27
<b>I.— ADAPTER NOS LOGEMENTS AUX EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN ENJEU ÉCOLOGIQUE</b> .....	27
A.— LES LOGEMENTS EXISTANTS APPARTENANT À DES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS : UNE CIBLE À PRIVILÉGIER .....	28
1. Une amélioration « naturelle » du parc de logements neufs.....	28
2. Le parc existant : un secteur nécessitant des efforts considérables .....	29
3. Le parc des propriétaires privés : une priorité parmi les priorités .....	29
B.— LES DISPOSITIFS ACTUELS ÉTANT INSUFFISANTS, LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT PRIVILÉGIER UN SCÉNARIO DE RUPTURE .....	30
1. L'insuffisance et le manque de cohérence des dispositifs existants .....	30
a) <i>Des outils de mesure</i> .....	30
b) <i>Des incitations fiscales</i> .....	31
c) <i>La réglementation thermique dans les constructions neuves</i> .....	32
d) <i>La réglementation applicable dans les bâtiments existants</i> .....	33
e) <i>Le programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT)</i> .....	33

<i>f) Des mécanismes de quotas pour les opérateurs du secteur de l'énergie (certificats d'économie d'énergie).....</i>	33
<i>g) Des dispositifs opérationnels tels que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) de l'ANAH ou les programmes d'intérêt général (PIG).....</i>	34
<i>h) Des dispositifs peu cohérents et insuffisamment lisibles.....</i>	34
2. Privilégier un scénario de rupture par étapes jusqu'en 2050.....	34
C.— LES PROPOSITIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : RENFORCER LES NORMES DANS LE NEUF, RÉNOVER RADICALEMENT LE PARC EXISTANT ET INSTAURER DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT .....	35
1. Un chantier de rénovation énergétique radicale des bâtiments existants ....	36
<i>a) Les bâtiments accueillant du public.....</i>	36
<i>b) Le bâti privé : inciter financièrement à la mise aux normes du parc.....</i>	36
2. Dans le neuf, engager un programme de rupture technologique.....	37
3. Accompagner ce chantier par des mécanismes incitatifs, des financements innovants, des programmes de formation professionnelle et un accroissement de la recherche-développement .....	37
4. Orientations proposées par le Président de la République lors de son allocution prononcée à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement.....	38
<b>II.— ADAPTER NOS LOGEMENTS AU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET À LA DÉPENDANCE : UN ENJEU INTERGÉNÉRATIONNEL .....</b>	<b>39</b>
A.— L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE VIE, UN PHÉNOMÈNE DÉMOGRAPHIQUE INÉDIT QUI BOULEVERSE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE .....	39
B.— LE PROGRAMME SPÉCIFIQUE DE L'ANAH : UN DISPOSITIF CIBLÉ ET EXCEPTIONNEL QUI DOIT ÊTRE PROROGÉ.....	40
1. Un dispositif ciblé sur des personnes âgées aux revenus modestes, habitant des logements très dégradés.....	40
2. Le programme spécifique de l'ANAH : un dispositif exceptionnel qui doit être prorogé.....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>RECOMMANDATION ADOPTÉE EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>46</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

La principale avancée sociale du budget du logement en 2007 fut adoptée à l'initiative de votre rapporteur, qui avait déposé en première lecture à l'Assemblée nationale un amendement visant à supprimer le seuil de 24 euros pour le versement de l'aide personnalisée au logement : cette mesure fut reprise puis partiellement adoptée au Sénat, ce dont votre rapporteur se félicite, puisque le seuil de versement est désormais de 15 euros.

Cette mesure phare a été complétée dans le cadre de la loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale par une indexation du barème des aides personnelles au logement sur les évolutions de l'indice de référence des loyers, et par un renforcement des dispositions du plan de cohésion sociale, qui comprend désormais une enveloppe spécifique de crédits dédiée à la construction de logements de type « PLA-I » (prêt locatif aidé à l'intégration, soit les logements sociaux aux plafonds de loyer et de ressources les plus modestes).

Si le budget du logement a été en constante augmentation sous la précédente législature, ce mouvement se poursuit, l'accent étant mis dans le projet de loi de finances (PLF) 2008 sur les aides à la pierre, qui augmentent de 28,99 % en autorisations d'engagement et de 12,42 % en crédits de paiement. Cette évolution traduit bien sûr l'engagement fort pris par le Président de la République pendant sa campagne, puis par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale lors de l'ouverture de la XIII<sup>ème</sup> législature, et enfin par Madame le ministre du logement et de la ville lors de ses interventions sur le terrain.

Il s'agit ainsi d'amplifier le plan de cohésion sociale en relançant l'accèsion à la propriété (dans le parc HLM et dans le parc privé), en construisant 120 000 logements sociaux par an et en poursuivant le programme de développement d'une offre de logements privés à loyer maîtrisé, de lutte contre la vacance et contre l'étalement urbain, dans un contexte de mobilisation des terrains de l'État.

Il convient toutefois de rappeler que la conjoncture dans le secteur est en train d'évoluer, en raison, notamment, de la hausse des taux d'intérêt, du resserrement du crédit, du niveau élevé des prix dans certaines villes, et de la saturation de l'appareil productif. En outre, même si le budget du logement est en hausse, il est légitime de s'interroger sur la capacité de l'État à atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'est fixés en la matière, sans de nouvelles mesures, au moins sur le foncier et la gouvernance en Île-de-France.

Parallèlement à cette démarche d'ordre quantitatif, la problématique du logement doit également être envisagée en termes qualitatifs, et les pouvoirs publics sont désormais confrontés au double défi du développement durable, d'une part, et du vieillissement démographique et de la dépendance, d'autre part.

Le défi du développement durable, tout d'abord : en effet, le logement constitue un gisement majeur d'économies d'énergie, non seulement pour la France qui s'est engagée auprès de ses partenaires européens, mais plus encore pour les ménages dont le pouvoir d'achat constitue aujourd'hui un enjeu de société au premier rang de nos priorités politiques. Réduire la consommation d'énergie des ménages en améliorant la qualité environnementale de leurs logements permet ainsi de conjuguer nos objectifs écologiques et sociaux. Aussi est-il possible et même souhaitable d'améliorer la qualité environnementale du parc de logements existants sans compromettre notre politique de logement en faveur des foyers modestes.

La question a d'ailleurs été au cœur des travaux du groupe de travail n° 1 mis en place dans le cadre des négociations du Grenelle de l'environnement. Si l'accent doit être mis sur la réhabilitation et l'adaptation du parc de logements existants, on peut néanmoins légitimement s'interroger sur l'absence de traduction budgétaire des propositions du Grenelle de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 2008.

Le défi du vieillissement démographique et de la dépendance, ensuite : selon le Conseil économique et social, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans et de celles âgées de plus de 75 ans aura doublé en 2050. Dans ces conditions, et si le maintien à domicile des personnes âgées et dépendantes constitue désormais un objectif consensuel, il est impératif d'agir dès à présent pour adapter les logements de ces personnes. Cet objectif, déjà pris en compte en 2006 par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) se voit renforcé dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

En effet, à l'initiative de notre collègue, Madame Christine Boutin, désormais ministre du logement et de la ville, ainsi que de M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis au nom de notre commission, les personnes en situation de handicap figurent parmi les publics devant être considérés comme prioritaires par les commissions de médiation dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a choisi de traiter de ce double enjeu qualitatif. Après avoir présenté les crédits des deux programmes consacrés au logement au sein de la mission « ville et logement » du projet de loi de finances pour 2008 (première partie), il présentera en seconde partie du présent avis les enjeux et les pistes de réflexion en cours en matière d'adaptation des logements aux exigences du développement durable (I) et du vieillissement et de la dépendance (II).



## **PREMIÈRE PARTIE :**

### **LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 2008**

La mission « ville et logement » se compose de quatre programmes déclinant les différents aspects de la politique de la ville et du logement :

– le programme « rénovation urbaine » (230 millions d’euros en 2008) permet le financement du programme national de rénovation urbaine, mis en place par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

– le programme « équité sociale et territoriale et soutien » (794 millions d’euros en 2008) vise à réduire les retards de développement économique et social dans les quartiers en difficulté et regroupe les crédits d’intervention de la politique de la ville ;

– le programme « aide à l’accès au logement (4,99 milliards d’euros en 2008), finançant les aides personnelles au logement ;

– le programme « développement et amélioration de l’offre de logement » (1,15 milliard d’euros en 2008), qui correspond aux aides à la pierre (parc locatif social, parc privé subventionné) et aux opérations à caractère très social en faveur des gens du voyage et de la lutte contre l’habitat indigne.

Le présent avis ne recouvre que les deux derniers programmes, les crédits de la ville faisant l’objet d’un avis distinct.

#### **I.— SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE : DES RÉSULTATS TRÈS ENCOURAGEANTS**

Le rapporteur concentrera son analyse de l’exécution du budget sur le programme « développement et amélioration de l’offre de logement » dans la mesure où les crédits du programme « aide à l’accès au logement » constituent une dépense obligatoire.

#### **A.— DES RÉSULTATS À LA HAUTEUR DES OBJECTIFS POUR LES RÉALISATIONS DES OPÉRATIONS**

##### **1. Une politique forte d’augmentation de l’offre globale de logements**

Sous la précédente législature, le Gouvernement a engagé une politique forte d’augmentation de l’offre de logements pour rattraper les retards de production accumulés au cours des années précédentes. Cette politique donne des

résultats tangibles puisque notre pays connaît désormais un rythme de production de logements inégalés depuis 1974.

La France a désormais atteint un rythme annuel de 422 000 mises en chantier, soit une augmentation de plus de 40 % par rapport aux volumes de production des années 2000 et 2001. Le nombre de permis de construire accordés, qui s'élève à 573 000 au cours des douze derniers mois, conforte l'optimisme du rapporteur sur la poursuite de ce rythme élevé de mises en chantier.

## 2. L'effet de levier du plan de cohésion sociale

Dans le secteur du logement locatif social, les années 2005 et 2006, deux premières années d'application du plan de cohésion sociale, ont été marquées par de très bons résultats en matière d'accroissement de l'offre. En effet, à la fin de l'année 2006, 176 123 logements (PLUS, PLAI et PLS) avaient été financés ou agréés au titre de ces deux années, permettant un taux de réalisation de 93 % des objectifs fixés pour les deux premières années du plan de cohésion sociale (qui s'élevait à 190 000).

### LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF AIDÉ ET DE L'ACCESSION EN 2006

	2000	2003	2004	2005	2006
<b>Logements locatifs neufs et existants</b>					
<b>Prévision budgétaire</b>	<b>70 000</b>	<b>58 000</b>	<b>75 000</b>	<b>90 000</b>	<b>100 000</b>
- PLA-CDC, PLUS	57 000	37 000	43 000	53 000	58 000
- PCLS-CFF, PLS	8 000	12 000	22 000	22 000	27 000
-PLS, Foncière Lgt	-	4 000	5 000	10 000	10 000
- PLA-I et assimilés	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
<b>Réalisation (1)</b>	<b>42 600</b>	<b>58 000</b>	<b>74 100</b>	<b>85 600</b>	<b>102 500</b>
- PLA-CDC, PLUS	33 500	38 700	45 300	49 800	56 700
- PCLS-CFF, PLS	4 000	12 600	20 600	23 700	33 100
- PLS Foncière Logt	-	1 700	2 200	4 200	4 500
- PLA-I et assimilés	5 100	5 000	6 000	7 900	8 200
<i>dont Annu (ts financements)</i>	-	-	4 600	5 200	6 600
<b>Financement en PSLA</b>	-	-	<b>300</b>	<b>1 000</b>	<b>1 500</b>

(1) décisions favorables et agréments

	2000	2003	2004	2005	2006
<b>Fin. acquisitions (1)</b>	<b>8 800</b>	<b>14 600</b>	<b>15 370</b>	<b>14 600 (2)</b>	<b>17 600 (2)</b>
-soit % des agréments	21 %	25 %	21 %	18 %	18 %
<b>Agréments neufs (3)</b>	<b>33 800</b>	<b>43 400</b>	<b>58 730</b>	<b>71 000</b>	<b>84 900</b>
<b>Décisions démolition</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>7 600</b>	<b>(3 900 (2))</b>	<b>11 000</b>

(1) Financement des acquisitions : logements acquis avec ou sans travaux avec des prêts locatifs aidés (PLUS, PLA-I, PLS ou assimilés). (2) Hors Annu. (3) Estimation.

Source : DGUHC, repris dans le fascicule « Données statistiques 2007 », diffusé par l'USH lors de son congrès de Lyon.

## LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2007

	Objectifs loi DALO pour 2007	Prévisions réalisation 2007
Objectif global	117.000	
PLUS	60.000	60.000
PLA-I	20.000	~ 13.000
PLS	27.000	~ 36.000
PLS-Foncière	10.000	5.000

Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, la réalisation de logements de type « PLA-I » soulève des problèmes spécifiques, tenant précisément au fait que ce type de logement suppose un accompagnement social des familles logées. Le ministère du Logement et de la ville souhaite d'ailleurs mettre l'accent sur ce volet du plan de cohésion sociale, qui est au cœur de la politique du Gouvernement en faveur de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

### B.— UN DÉCALAGE IMPORTANT POUR LES MISES EN CHANTIER, QUI S'EXPLIQUE PAR PLUSIEURS FACTEURS

#### LES MISES EN CHANTIER EN 2006

	2000	2003	2004	2005	2006
Total	311 200			410 200	420 900
<b>Locatif</b>	<b>76 700</b>			<b>123 000</b>	<b>136 200</b>
- social	38 000			54 000	57 000
- intermédiaire (PLI)	3 900			1 500	2 200
- privé (autres)	34 800			67 500	77 000
<b>Accession</b>	<b>220 200</b>			<b>268 700</b>	<b>264 900</b>
- dont prêt à 0 %	101 200			75 300	83 000
<b>Résidences secondaires</b>	<b>14 200</b>			<b>18 500</b>	<b>19 800</b>

Source : Daei/SES – Aerel, repris dans le fascicule « Données statistiques 2007 », diffusé par l'USH lors de son congrès 2007 de Lyon.

On constate un décalage important entre les logements financés dans le cadre du plan de cohésion sociale, et les logements mis en chantier : ainsi, en 2006, 102 000 agréments de subvention ont été octroyés, mais seuls 57 000 logements locatifs sociaux ont été mis en chantier.

Ce phénomène s'explique par de multiples facteurs tels que le coût très élevé de la ressource foncière, ou encore les complexités de la réglementation. Selon la DGUHC du ministère du logement et de la ville, la « sortie de terre » d'un logement locatif social peut parfois prendre cinq ans, une fois un projet agréé par le préfet.

Le rapporteur déplore la longueur de ce délai, d'autant plus que dans le cadre de la loi portant engagement national pour le logement, le législateur a mis en place un certain nombre de mécanismes pour accélérer la construction de logements (incitation à la libération de la ressource foncière, simplification du régime des autorisations d'urbanisme, ...).

## II.— UNE POLITIQUE PRIORITAIRE POUR LE GOUVERNEMENT EN 2008

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2007	PLF 2008	2007/2008 (en %)	LFI 2007	PLF 2008	2007/2008 (en %)
<b>Aide à l'accès au logement</b>	<b>4.941,04</b>	<b>4.993,90</b>	<b>1,07 %</b>	<b>4.941,03</b>	<b>4.993,90</b>	<b>1,07 %</b>
Aides personnelles	4.933,01	4.985,90	1,07%	4.933,01	4.985,90	1,07 %
Accompagnement des publics en difficultés	8,03	8,00	- 0,32 %	8,03	8,00	- 0,32 %
<b>Développement et amélioration de l'offre de logement</b>	<b>1.203,49</b>	<b>1.552,42</b>	<b>28,99 %</b>	<b>1.030,19</b>	<b>1.158,17</b>	<b>12,42 %</b>
Construction locative et amélioration du parc	1.004,99	1.343,86	33,72 %	827,76	951,86	14,99 %
Soutien à l'accession à la propriété	7,66	6,45	- 15,77 %	14,60	6,20	- 57,55 %
Lutte contre l'habitat indigne	25,86	25,00	- 3,32 %	22,85	25,00	9,41 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7,36	8,20	11,42 %	7,35	7,20	- 2,06 %
Soutien	157,63	168,91	7,16 %	157,62	167,91	6,53 %
<b>Total</b>	<b>6.144,52</b>	<b>6.546,32</b>	<b>6,54 %</b>	<b>5.971,22</b>	<b>6.152,07</b>	<b>3,03 %</b>

### A.— UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET DE LOGEMENTS PRIVÉS À LOYERS MAÎTRISÉS

Ainsi que l'illustrent les principales orientations du projet de loi de finances pour 2008, le Gouvernement entend poursuivre sous cette législature l'effort de relance de la construction de logements sociaux et privés à loyer modéré entrepris au cours des trois dernières années. De fait, le budget 2008 est fortement marqué par l'impact des textes législatifs adoptés sous la législature précédente que sont :

– la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;

– la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;

– et la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, qui a revu à la hausse les objectifs de la loi de 2005 (cf. infra).

La hausse que devrait connaître, en 2008, le programme « développement et amélioration de l’offre de logement » est la traduction de cette volonté politique. Il devrait être doté de 1,55 milliard d’euros d’autorisations d’engagement, en hausse de 28,99 %, et de 1,058 milliard d’euros de crédits de paiement, en hausse de 12,42 %.

### **1. Action « construction locative et amélioration du parc » : une hausse importante traduisant l’impact de la loi instituant le droit au logement opposable**

Cette action regroupe les moyens consacrés au développement et à l’amélioration du parc locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles qui sont dans le champ d’intervention de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette action inclut également les subventions destinées à l’Agence nationale de l’habitat (ANAH), ainsi que les aides dédiées à la réalisation d’aires d’accueil des gens du voyage.

Elle représente 86,6 % des crédits du programme.

#### ***a) Parc locatif social***

La loi n° 2005-32 précitée prévoyait la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux sur la période 2005-2009, soit une moyenne de 100 000 logements par an. Ces objectifs de production ont été portés à 591 000 par la loi n° 2007-290.

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit le financement de 142 000 logements locatifs sociaux nouveaux, grâce à une dotation de 798 millions d’euros d’autorisations d’engagement (soit une hausse de 65,9 % par rapport à 2007) et de 530 millions d’euros de crédits de paiement (soit une hausse de 16,1 % par rapport à 2007).

**PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2008**

	<b>Nombre de logements</b>	<b>Coût total</b> <i>(en millions d'euros)</i>
PLUS	80.000	216
PLAI	20.000	240
PLS	42.000	–
<i>dont PLS foncière</i>	<i>10.000</i>	–
Surcharge foncière	–	260,60
<b>Sous total : offre nouvelle</b>	<b>142.000</b>	<b>716,60</b>
Réhabilitation, amélioration qualité du service	40.000	60
Démolition	1.000	3,40
Hébergement	–	15,00
Actions d'accompagnement	–	3,00
<b>Total</b>		<b>798,00</b>

Selon les informations fournies au rapporteur, la forte hausse constatée entre la loi de finances initiale pour 2007 et le projet de loi de finances pour 2008 doit être relativisée puisque la dotation pour 2007 a été augmentée de 189 millions d'euros par décret d'avance n°2007-524 du 6 avril 2007, à la suite de l'adoption de la loi du 5 mars 2007.

Par ailleurs, les moyens budgétaires programmés pour la réalisation de logements sociaux sont complétés par des aides fiscales importantes (cf. infra). Ainsi, l'ensemble des aides budgétaires et fiscales de l'État, en faveur de la production de logements sociaux représentera 2,4 milliards d'euros en 2008.

***b) Le programme de l'ANAH***

L'action de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) contribue, d'une part, à l'amélioration générale du parc de logements et constitue, d'autre part, une offre accessible à des ménages disposant de ressources modestes ou moyennes. L'ANAH contribue également :

- à la remise sur le marché locatif de logements vacants,
- à la lutte contre l'habitat indigne,
- au traitement des copropriétés en difficulté,
- à l'amélioration et la réhabilitation de logements appartenant à des propriétaires occupants très modestes,
- à l'adaptation des logements au handicap,
- à l'aide au développement durable,
- et au financement des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Le budget de l'ANAH pour 2008 s'élève à 526 millions d'euros en autorisations d'engagement (en baisse de 1,4 % par rapport à 2007) et à 370 millions d'euros en crédits de paiement (en hausse de 4,8 %).

Ces 526 millions d'euros d'autorisations d'engagement se décomposent en une dotation budgétaire de l'État de 506 millions d'euros (500 millions d'euros pour l'investissement et 6 millions d'euros pour le fonctionnement) et de 20 millions d'euros de recettes de la taxe sur les logements vacants (ces recettes étant affectées à l'ANAH depuis 2000).

Ce budget devrait permettre de financer le programme prévisionnel suivant :

	<b>Nombre de logements</b>	<b>Coût total</b> <i>(en millions d'euros)</i>
Production de logements à loyers maîtrisés	37.000	236,80
Remise sur le marché de logements vacants	14.000	36,40
Lutte contre l'habitat indigne	13.500	67,50
Traitement des copropriétés en difficultés	21.000	35,70
Amélioration des logements appartenant à des propriétaires modestes	33.000	79,20
Adaptation des logements au handicap et au vieillissement	14.500	47,85
Aide au développement durable		7,40
Subventions versées dans le cadre d'opérations programmées		2,00
Prestations d'ingénierie		7,15
<b>Total</b>		<b>520,00</b>

Ainsi que l'a souligné le Président de l'agence auprès du rapporteur, les autorisations d'engagement dont bénéficient l'ANAH sont gérées à 50 % par l'agence elle-même, et à 50 % par les délégataires de compétence. Or, si l'agence elle-même engage l'intégralité des sommes dont elle assure la gestion, il est apparu que les crédits délégués n'ont pas été intégralement engagés : cela représentait 8 millions d'euros de crédits délégués en 2005, 25 millions d'euros en 2006, et 50 millions d'euros en 2007. C'est pourquoi le Président de l'agence a suggéré qu'il serait opportun d'envisager que les crédits délégués de l'agence puissent correspondre à des plafonds d'emploi plutôt qu'à des enveloppes à engager.

## **2. Action « soutien à l'accèsion à la propriété » : une action en voie de « fiscalisation »**

Cette action représente 0,4 % des crédits du programme. En 2008, elle devrait être dotée de 6,457 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en baisse de 15,8 %, et de 6,20 millions d'euros de crédits de paiement, en baisse de 57,55 % en 2008. Ces crédits financent les derniers prêts à taux zéro « ancienne

formule » encore en vigueur, les nouveaux prêts à taux zéro étant financés par un crédit d'impôt (cf. infra).

### **3. Action « lutte contre l'habitat indigne » : un dispositif complémentaire avec les actions de l'ANAH**

Cette action représente 1,6 % des crédits du programme : outre les aides financées via l'ANAH (67,5 millions d'euros), l'État consacrera en 2008 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse de 3,8 % par rapport à 2007, et de 25 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 8,7 % par rapport à 2007, aux interventions d'urgence de lutte contre le saturnisme et l'insalubrité.

Près de 9 500 logements feront l'objet de diagnostics et de contrôles en matière de saturnisme et d'insalubrité et plus de 600 logements donneront lieu à des travaux d'office réalisés par l'État.

Enfin, en vue de lutter contre l'insalubrité irrémédiable, des subventions seront accordées aux communes dans le cadre d'opérations dites de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Ces opérations visent à acquérir et à démolir ou à requalifier les logements insalubres puis à produire, à leur place, des logements locatifs sociaux.

### **4. Action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »**

Cette action, qui représente 0,5 % des crédits du programme, regroupe notamment les moyens dédiés à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction. Elle devrait être dotée de 8,20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 7,20 millions d'euros de crédits de paiement en 2008.

### **5. Action « soutien » : une augmentation importante des moyens humains pour permettre le fonctionnement des commissions de médiation**

Représentant 10,9 % des crédits du programme, l'action « soutien » inclut les frais de personnel des agents de la mission « ville et logement » ainsi que les frais de fonctionnement de l'administration en charge du logement. Le budget de cette action devrait s'élever à 168,91 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en hausse de 7,16 %, et à 167,91 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 6,53 %.

Selon les informations fournies au rapporteur, la conjugaison des besoins consécutifs à la mise en œuvre de la loi instituant le droit au logement opposable et de la requalification de certaines études sur l'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » a conduit le

Gouvernement à transférer des crédits affectés aux dépenses d'informatique, de formation et d'externalisation de prestations par le recours à des prestataires extérieurs, au profit des dispositions de mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Le Gouvernement a également décidé d'augmenter la masse salariale, liée au recrutement de 100 agents (dont 75 agents dès 2008) pour animer les commissions départementales de médiation.

## **B.— LA REVALORISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET LA DIVERSIFICATION DE LEUR FINANCEMENT**

### **1. L'action 1 « Aides personnelles au logement » : une stabilisation du taux d'effort des ménages grâce à l'indexation du barème sur l'indice de référence des loyers**

Cette action, qui représente 99,84 % des crédits du programme, regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages. Elle devrait être dotée en 2008 de 4,99 milliards d'euros, soit une hausse de 1,07 % par rapport à 2007, dont 4,985 milliards d'euros correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement par une dotation au fonds national d'aide au logement (FNAL). Cette hausse est notable car la dotation était en baisse depuis plusieurs années.

Cette augmentation est liée au financement de la mesure d'indexation des barèmes sur l'évolution de l'indice de référence des loyers prévue par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les loyers-plafonds, les mensualités-plafonds des nouveaux accédants et les forfaits de charges entrant dans le calcul des aides personnelles au logement seront indexés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) entré en vigueur début 2006. Cette révision annuelle automatique des barèmes permettra de stabiliser les taux d'effort des ménages bénéficiaires, répondant ainsi à l'objectif de garantir l'efficacité sociale des aides.

La dotation budgétaire du FNAL tient compte également d'un accroissement des recettes du FNAL lié à l'achèvement de la mesure d'alignement de la contribution des employeurs publics sur celle des employeurs privés engagée en loi de finances pour 2007.

En 2008, la hausse de 0,2 % de la contribution des employeurs publics devrait rapporter 247 millions d'euros de recettes de cotisations supplémentaires, dont 116 millions d'euros dus par l'État employeur et 131 millions d'euros dus par les autres employeurs publics. Pour l'État, la mesure est financièrement neutre puisque la charge supplémentaire induite par la hausse de la cotisation est compensée par une moindre contribution de l'État au FNAL de même montant.

## **2. L'action 2 « Aide au public en difficulté »**

Représentant 0,2 % des crédits du programme, cette action sera dotée en 2008 de 8 millions d'euros, soit une baisse de 0,3 % par rapport à 2007. Elle finance les subventions accordées annuellement aux associations spécialisées dans le domaine du logement, dont 5,9 millions d'euros aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et à l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL).

Cette baisse correspond aux réserves parlementaires intégrées à la loi de finances initiales pour 2007. En écartant cette dotation, les moyens accordés pour le financement de la participation de l'État au fonctionnement des associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL), de l'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et d'autres associations du secteur augmentent, en fait, de 10 000 euros.

### **C.— LES DÉPENSES FISCALES : UNE CONTRIBUTION MASSIVE À LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

#### **1. Impôts d'Etat**

Les principales dépenses fiscales en faveur de la politique du logement visent la construction de logements sociaux, l'investissement locatif privé, l'accession sociale à la propriété, le développement d'une offre locative à loyer modéré, et le développement durable et les économies d'énergie.

##### ***a) En faveur de la construction de logements locatifs sociaux***

L'application du taux réduit de TVA (de 5,5 % au lieu de 19,6 %) sur les constructions de logements sociaux et celle du taux de TVA de 5,5 % sur les terrains à bâtir pour la production de logements sociaux équivaut à une dépense fiscale de 1,1 milliard d'euros en 2008. L'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social représentera 370 millions d'euros en 2008.

En outre, l'exonération et la taxation à taux réduit des plus-values réalisées pour la vente de biens immobiliers à des organismes de logement social représenteront 25 millions d'euros en 2008. Cette mesure permet d'inciter les propriétaires à céder des immeubles ou des terrains à des opérateurs en vue de la production de logements sociaux.

##### ***b) En faveur de l'investissement locatif privé***

La loi ENL a réformé les dispositifs d'aide à l'investissement locatif dans le secteur neuf. Désormais, les personnes souhaitant investir dans un logement neuf ont le choix entre le dispositif « Robien » et le dispositif « Borloo ». Le dispositif « Robien », qui a été recentré dans les agglomérations où les tensions

sur les marchés immobiliers sont plus importantes, permet de pratiquer des loyers proches de ceux du marché.

Le dispositif « Borloo » s'applique pour des locations à des loyers 30 % inférieurs aux loyers de marché et offre des avantages fiscaux plus importants que le dispositif « Robien ». En effet, un taux de déduction spécifique de 30 % est appliqué aux loyers perçus et le dispositif peut s'appliquer pendant 15 ans, contre 9 ans dans le cas du dispositif « Robien ». Ces avantages confèrent au dispositif « Borloo » une rentabilité plus élevée.

Le Gouvernement estime que le « Robien » recentré devrait représenter une dépense fiscale de l'ordre de 200 millions d'euros, et le « Borloo populaire », une dépense de 50 millions d'euros.

**RÉFORME DU DISPOSITIF ROBIEN ET CRÉATION DU BORLOO POPULAIRE  
PAR LA LOI ENL DU 13 JUILLET 2006**

	<b>Dispositif Robien (neuf) avant la loi ENL</b>	<b>Dispositif Robien social avant la loi ENL</b>	<b>Nouveau dispositif Robien (2006)</b>	<b>Dispositif Borloo populaire (2006)</b>
<b>Logements concernés</b>	- Logements neufs  - Logements anciens réhabilités pour en faire logements	Logements neufs	- Logements neufs  - Logements anciens réhabilités pour en faire logements	- Logements neufs  - Logements anciens réhabilités pour en faire logements
<b>Amortissement</b>	- 8 % pendant 5 ans  puis 2,5 % pendant 4,7 ou 10 ans, soit possibilité d'amortir 65 % du bien	- 8 % pendant 5 ans  puis 2,5 % pendant 4,7 ou 10 ans, soit possibilité d'amortir 65 % du bien	- 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
<b>Déduction forfaitaire</b>	- <u>avant loi de finances pour 2006</u> : 6 % pendant la durée de l'amortissement, puis déduction au taux du droit commun (14 %)  - <u>après la loi de finances pour</u>	- <u>avant loi de finances pour 2006</u> : 40 % pendant la durée de l'amortissement, puis déduction au taux du droit commun (14 %)  - <u>après la loi de finances pour 2006</u> : 26 % pendant la durée de l'amortissement puis déduction forfaitaire supprimée	- pas de déduction forfaitaire	Déduction de 30 % sur les revenus locatifs

	2006 : déduction forfaitaire supprimée			
<b>Engagement de location</b>	9 ans	9 ans	9 ans	9 ans
<b>Déficit foncier imputable sur le revenu global</b>	Oui, jusqu'à 10.700 euros	Oui, jusqu'à 10.700 euros	Oui, jusqu'à 10.700 euros	Oui, jusqu'à 10.700 euros
<b>Plafond de loyer</b> ( <i>en euros par mois et par m<sup>2</sup> utile</i> )	- zone A : 18,47 - zone B : 12,83 - zone C : 9,23	Inférieur aux plafonds suivants : - zone A : 14,4 - zone B : 9,4 - zone C : 6,8	- zone A : 18,47 - zone B : 12,83 - zone C : 9,23	Plafonds de loyers fixés par décret : devraient être 30 % inférieurs aux prix du marché
<b>Plafond de ressources des locataires</b>	aucun	plafond inférieur pour 1 personne seule à : - 2,90 SMIC en zone A, - 2,24 SMIC en zone B, - 1,96 SMIC en zone C	aucun	Plafond de ressources devraient être ceux du PLI
<b>Restrictions concernant le locataire</b>	Le locataire ne doit pas appartenir au foyer fiscal du bailleur	Le logement doit être donné en location à un organisme sans but lucratif ou à une UES qui le met à la disposition de personnes défavorisées, autres qu'un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant.	Le locataire ne doit pas appartenir au foyer fiscal du bailleur	Le locataire ne doit pas appartenir au foyer fiscal du bailleur

### *c) En faveur de l'accession sociale à la propriété*

#### Prêt à taux zéro

Les crédits budgétaires du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » consacrés à l'accession sociale à la propriété concernent le paiement des derniers prêts à taux zéro émis avant le 1<sup>er</sup> février 2005 et financés sur ressources budgétaires. 1,8 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,55 million d'euros de crédits de paiement seront consacrés au règlement de ces prêts.

4,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont destinés au paiement des frais de gestion de l'ensemble des prêts à taux zéro et des prêts d'accession sociale garantis par l'État.

En 2006 en effet, 240 000 ménages ont été aidés à devenir propriétaires d'un logement par l'État, à l'aide du prêt à taux zéro, soit trois fois plus qu'en 2004. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, le financement du dispositif a également été

transformé : l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédit est désormais compensée par un crédit d'impôt sur les sociétés et non plus par des crédits budgétaires.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le prêt à taux zéro peut 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 sociaux PLUS et qui acquièrent un logement neuf. L'aide est mise en œuvre pour les opérations faisant l'objet d'une aide à l'accession d'une ou plusieurs collectivités territoriales. Cette mesure est de nature à inciter des locataires du parc social à faire construire ou acquérir un logement neuf. Cela rend de fait disponibles des logements locatifs sociaux pour d'autres ménages.

L'impact du crédit d'impôt sur les sociétés qui finance les prêts à 0 % augmentera de 300 millions d'euros en 2007 à 500 millions d'euros en 2008.

*Application du taux de TVA à 5,5% pour l'accession sociale à la propriété dans les quartiers de rénovation urbaine*

La loi ENL prévoit qu'un taux de TVA de 5,5 % soit appliqué aux opérations d'accession sociale réalisée dans des quartiers en rénovation urbaine. La mesure s'applique dans un rayon de 500 mètres autour du périmètre défini par la convention de rénovation urbaine et concerne des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds d'accès au logement sociaux PLS (prêt locatif social). L'application du taux de TVA doit permettre chaque année à 30 000 ménages de devenir propriétaires d'un logement. Elle a également vocation à diversifier les statuts d'occupation et à renforcer la mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine.

L'impact fiscal de cette mesure est évalué à 150 millions d'euros pour 2008.

Au total, 870 millions d'euros d'aides fiscales seront donc consacrés à l'accession sociale à la propriété en 2008.

La politique d'accession sociale à la propriété a aussi été marquée par la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI). Ces sociétés se sont recentrées sur la production de logements en accession sociale à la propriété et ont signé une convention avec l'État pour la réalisation de 15 000 logements en accession sociale à la propriété.

Le développement des maisons à 100 000 euros pourra s'appuyer sur le dispositif de prêt social de location-accession (PSLA) qui a été étendu et simplifié en 2006, et sur le nouveau dispositif de portage foncier (PASS-FONCIER) élaboré par la Caisse des dépôts et consignations et le 1 % Logement. Le PASS FONCIER sera amélioré en 2008 par des mesures fiscales : exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur 15 ans et taux de TVA à 5,5 %.

### Crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts

L'article 5 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a instauré un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt contractés auprès des établissements financiers pour l'acquisition et la construction de logements affectés à l'habitation principale. Cet avantage est égal à 20 % du montant des intérêts payés au titre des cinq premières années de remboursement.

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 16 août 2007, qui a limité l'application de la mesure aux acquisitions faites après la promulgation de la loi, l'article 7 du projet de loi de finances prévoit de porter de 20 à 40 % le taux du crédit d'impôt pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement.

Le montant des intérêts pris en compte ne peut excéder la limite annuelle de 3 750 € pour une personne seule (célibataire, veuve ou divorcée) et de 7 500 € pour un couple soumis à imposition commune, majorée de 500 € par personne à charge.

Plus de 700 000 ménages pourront bénéficier chaque année de ce crédit d'impôt qui constitue un signal fort d'encouragement à l'accession à la propriété. L'impact fiscal de cette mesure sera de 220 millions d'euros en 2008.

#### ***d) En faveur du développement de l'offre locative privée à loyer modéré***

Depuis 2006, l'ANAH a vu son rôle étendu par la loi portant engagement national pour le logement et a pris le nom d'« Agence nationale de l'habitat ». L'Agence intervient ainsi également pour promouvoir le développement des logements privés conventionnés sans travaux.

Le conventionnement sans travaux permet de développer plus rapidement une offre de logements privés accessibles.

Cela traduit bien la méthode instaurée par le plan de cohésion sociale qui veut mobiliser le parc privé aux côtés du parc social pour offrir des solutions d'habitat de qualité et correspondant aux moyens financiers du plus grand nombre de nos concitoyens.

Les propriétaires qui acceptent de signer une convention de location à loyer maîtrisé avec l'ANAH disposent, en contrepartie, d'avantages fiscaux créés par la loi ENL (« Borloo dans l'ancien »).

La location d'un logement à un loyer intermédiaire donne lieu à l'application d'une déduction spécifique de 30 % sur les loyers perçus : le propriétaire est ainsi imposé sur 70 % de ses revenus fonciers.

Pour une location à un loyer social, le taux de déduction spécifique est de 45 %.

En outre, si le propriétaire remet sur le marché un logement vacant avant le 31 décembre 2007, il peut disposer d'une déduction spécifique supplémentaire de 30 %. Cette déduction s'ajoute aux déductions précédentes, si bien que la déduction totale peut atteindre 75 % des loyers perçus en cas de remise sur le marché d'un logement à des conditions sociales. L'incitation fiscale est donc très forte.

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

*e) En faveur des économies d'énergie et du développement durable*

Cf. le I de la deuxième partie du présent avis.

*f) Tableau récapitulatif des dépenses fiscales sur impôts d'État, en faveur de la construction de logements*

(en millions d'euros)

Intitulé	Chiffrage 2006	Chiffrage 2007	Chiffrage 2008
Crédit d'impôt (IR) pour dépenses d'équipement en faveur de l'aide aux personnes	30	30	30
<b>Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie</b>	990	1900	2400
Réduction de l'IR au titre des investissements dans les RHVS <sup>(1)</sup>	—	—	10
<b>Crédit d'impôt (IR) au titre des intérêts d'emprunt pour acquisition ou construction de la résidence principale</b>	—	—	220 (ordre de grandeur)
<b>Déduction de l'IR des dépenses de grosses réparations et d'amélioration</b>	1270	1100	1100
Dispositif Besson dans l'ancien	5	5	5
Dispositif Périssol	90	80	80
Dispositif Lienemann	5	5	1
<b>Dispositifs Robien et Robien recentré</b>	200	200	200
Dispositif Besson neuf	120	90	90
Dispositif Robien ZRR	5	10	15
Dispositif Borloo populaire	—	10	50

(1) Résidences hôtelières à vocation sociale

Dispositif Borloo dans l'ancien (conventionnement ANAH sans travaux)	—	5	30
Déduction d'IR en cas de remise sur le marché de logements vacants	—	—	5
<b>Exonération d'intérêts et primes en cas d'épargne logement</b>	1500	1000	900
Exonération des plus-values immobilières en cas de cession à des organismes de logement social	10	10	10
<b>Prêt à taux zéro</b>	120	300	500
<b>Exonération d'IS pour les organismes HLM et OPAC</b>	370	370	370
TVA à 5,5 % pour les terrains à bâtir des organismes HLM	55	60	60
TVA à 5,5 % pour les constructions de logements sociaux ou en accession sociale dans le neuf	790	910	1040
<b>TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration des logements achevés depuis plus de 2 ans</b>	4700	5050	5400
<b>TVA à 5,5 % pour les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine</b>	50	100	150

## **2. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, dépense fiscale pour les collectivités locales, en faveur de la construction de logements locatifs sociaux**

Les logements locatifs sociaux font l'objet d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). 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 sera intégralement remboursé par l'Etat aux collectivités territoriales. La loi portant engagement national pour le logement (ENL) prévoit également que les collectivités seront désormais remboursées, dès la première année, par l'Etat pour la production de logements de type PLUS et PLA-I pendant la durée du plan de cohésion sociale. Cette mesure aidera les collectivités à accroître la production sociale. Pour 2008, le remboursement de l'exonération de TFPB aux collectivités territoriales est estimé à 110 millions d'euros pour l'État.

<b>Intitulé</b>	<b>Chiffre 2006</b>	<b>Chiffre 2007</b>	<b>Chiffre 2008</b>
Exonération de TFPB en faveur des immeubles à caractère social	5	5	4

## DEUXIÈME PARTIE :

### **ADAPTER NOS LOGEMENTS AUX EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AU VIEILLISSEMENT : DES ENJEUX MAJEURS POUR LE SECTEUR**

Dans le contexte de crise du logement que traverse la France, les enjeux de la politique du logement sont non seulement d'ordre quantitatif, mais également d'ordre qualitatif. Le rapporteur a souhaité exposer dans cet avis deux aspects qualitatifs de la politique du logement :

- l'adaptation des logements aux exigences du développement durable ;
- leur adaptation au vieillissement démographique.

#### **I.— ADAPTER NOS LOGEMENTS AUX EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN ENJEU ÉCOLOGIQUE**

Le groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) estime entre 1 et 6 ° C l'élévation de la température moyenne terrestre associée au changement climatique d'ici la fin du siècle. Dans ce contexte, la France doit se placer sur la trajectoire d'une division par quatre de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Si les secteurs émetteurs de gaz à effet de serre sont multiples (transports, bâtiment, industrie, agriculture, tourisme, ...), la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le bâtiment, et tout particulièrement dans le secteur du logement, est un enjeu écologique majeur, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le bâtiment consomme 42,5% de l'énergie finale <sup>(1)</sup> française. La consommation moyenne primaire du parc existant de résidences principales est de 240 kWh/m<sup>2</sup>/an <sup>(2)</sup> en 2007 et les émissions de CO<sub>2</sub> sont de 93 Mt/an <sup>(3)</sup>. 1,1 tonne d'équivalent pétrole est consommée annuellement par chacun d'entre nous. Cette énergie consommée entraîne l'émission de 120 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> représentant 25 % des émissions nationales et 32,7 millions de tonnes de carbone. Cette quantité est du même ordre de grandeur que celle des déchets de chantiers de bâtiments ou des déchets des ménages. C'est aussi une demi-tonne de carbone émise dans l'atmosphère chaque année par chacun d'entre nous. Toutes ces valeurs devront être divisées par quatre en 2050.

Comme l'indique M. Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans un rapport remis au ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'aménagement durables en septembre 2007,

---

(1) L'énergie finale ou disponible est l'énergie livrée au consommateur pour sa consommation finale (essence à la pompe, électricité au foyer,...).

(2) Kilowattheure par mètre carré par an.

(3) Mégatonne par an.

intitulé *L'amélioration énergétique des bâtiments existants*, dans le bâtiment, les émissions de gaz à effet de serre « sont étroitement liées à la consommation énergétique pour les usages de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de cuisson d'alimentation électrique. La consommation énergétique de l'habitat et du tertiaire représente la moitié de la consommation tous secteurs d'activité confondus, loin devant l'industrie (29 %), ou les transports (25 %). »

Ensuite, réduire la consommation d'énergie dans le logement permet de conjuguer enjeux environnementaux et sociaux de la politique du logement, puisque cette réduction entraînera mécaniquement une baisse des charges des occupants des logements concernés.

Or, comme le souligne l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le secteur du bâtiment est non seulement le plus gros consommateur d'énergie, mais aussi un secteur très lent à évoluer. En effet, « le flux annuel de constructions (300 000 logements et de 14 millions de m<sup>2</sup> de bâtiments tertiaires chauffés), le stock de bâtiments (près de 30 millions de logements et de plus de 814 millions de m<sup>2</sup> de bâtiments tertiaires chauffés) et leur très longue durée de vie constituent des caractéristiques a priori pénalisantes pour des progrès rapides du secteur. Si la rigidité du secteur et son inertie ont longtemps été considérés comme des handicaps par comparaison à des secteurs plus réactifs, tels que les secteurs de l'industrie ou des transports, on peut constater que le secteur du bâtiment est maintenant apprécié de façon beaucoup plus favorable. »

Au sein même du parc de logements, les logements existants appartenant à des propriétaires privés doivent constituer la cible privilégiée (A). Le groupe de travail n° 1 mis en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement a synthétisé un ensemble de propositions pour atteindre cette cible (B).

#### **A.— LES LOGEMENTS EXISTANTS APPARTENANT À DES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS : UNE CIBLE À PRIVILÉGIER**

Il existe un consensus politique sur la nécessité de cibler en priorité les logements existants dans la politique d'économies d'énergie à mettre en œuvre dans ce secteur (2), en raison de la faible proportion de logements neufs par rapport à l'ensemble du parc, et de la tendance « naturelle » du parc neuf à intégrer cet objectif d'économies d'énergie (1). En outre, une attention toute particulière doit être portée sur le parc de logements privés, beaucoup plus diffus et diversifié que le parc social (3).

##### **1. Une amélioration « naturelle » du parc de logements neufs**

Ainsi que le rappelle le groupe de travail « logement et énergie » du Conseil national de l'habitat (CNH) dans son rapport intitulé « *Économiser l'énergie et lutter contre l'effet de serre dans le logement : quelles cibles, quels moyens ?* », le secteur du logement neuf représente d'1 à 1,4 % d'accroissement

par an du parc de logements. Selon le CNH, « *il est important comme secteur du bâtiment où la qualité est tirée vers le haut. Cette amélioration se fait « naturellement » : la question du neuf n'a pas la même acuité que celle de l'existant car les réglementations thermiques successives améliorent constamment la situation* ».

## **2. Le parc existant : un secteur nécessitant des efforts considérables**

Les logements existants sont environ 31 millions dont 2/3 construits avant la 1<sup>ère</sup> réglementation thermique de 1974. Le CNH estime que « *le logement existant est un secteur nécessitant des efforts importants pour devenir "éco-vertueux"* » et précise que « *l'amélioration thermique des logements est estimée à 400 milliards d'euros pour atteindre le facteur 4<sup>(1)</sup> d'ici 2050* ».

Dans son rapport précité, l'ANAH estime pour sa part que « *la consommation moyenne [du parc de logements existants] serait en 2050 de 160 à 180 kilowatt-heures d'énergie primaire<sup>(2)</sup> (kWh<sub>ep</sub>)/m<sup>2</sup>/an si aucune mesure d'amélioration du parc existant n'était prise* ». C'est pourquoi, en dépit de l'hétérogénéité des logements (en termes de répartition géographique, de date de construction, de statut d'occupation, de performance, de typologie, ...), l'Agence estime que le parc de logements existants doit constituer une cible d'intervention privilégiée dans la recherche de gisements d'économies d'énergie.

## **3. Le parc des propriétaires privés : une priorité parmi les priorités**

Au sein du parc existant, le CNH distingue entre le parc social public existant et le parc de logements privés. En effet, le parc social (près de 4,5 millions de logements), a déjà fait l'objet d'efforts importants pour améliorer ses performances et sa qualité. « *Il reste encore à faire, mais l'atout principal de ce parc est d'être très regroupé, géré par des organismes professionnels en mesure de prendre en compte les enjeux environnementaux en accord avec leurs préoccupations sociales* ». A l'inverse, le parc privé est « *dispersé à l'extrême entre de très nombreux particuliers*. » Le CNH souligne la nécessité d'être attentif à la part des particuliers, propriétaires occupants très modestes et locataires les plus défavorisés, qui se trouvent dans une situation économique telle qu'ils

---

(1) Le groupe dit « facteur 4 », travaillant sur la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050, fut présidé par l'économiste Christian de Boissieu. L'objectif du groupe de travail était d'étudier les pistes crédibles capables de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici 2050.

(2) L'énergie primaire se définit comme la consommation finale totale plus la consommation nécessaire à la production de cette énergie. Elle permet de mesurer le taux d'indépendance énergétique national et également d'additionner entre elles les consommations d'énergies différentes. Elle représente nationalement 275,3 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 2006. Pour les combustibles, et par convention, on a la même valeur en énergie primaire et en énergie finale. Pour l'électricité, 1 kWh en énergie finale équivaut à 2,58 kWh en énergie primaire.

risquent d'être les victimes d'une fracture énergétique en cas d'augmentation trop forte du coût de l'énergie.

## B.— LES DISPOSITIFS ACTUELS ÉTANT INSUFFISANTS, LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT PRIVILÉGIER UN SCÉNARIO DE RUPTURE

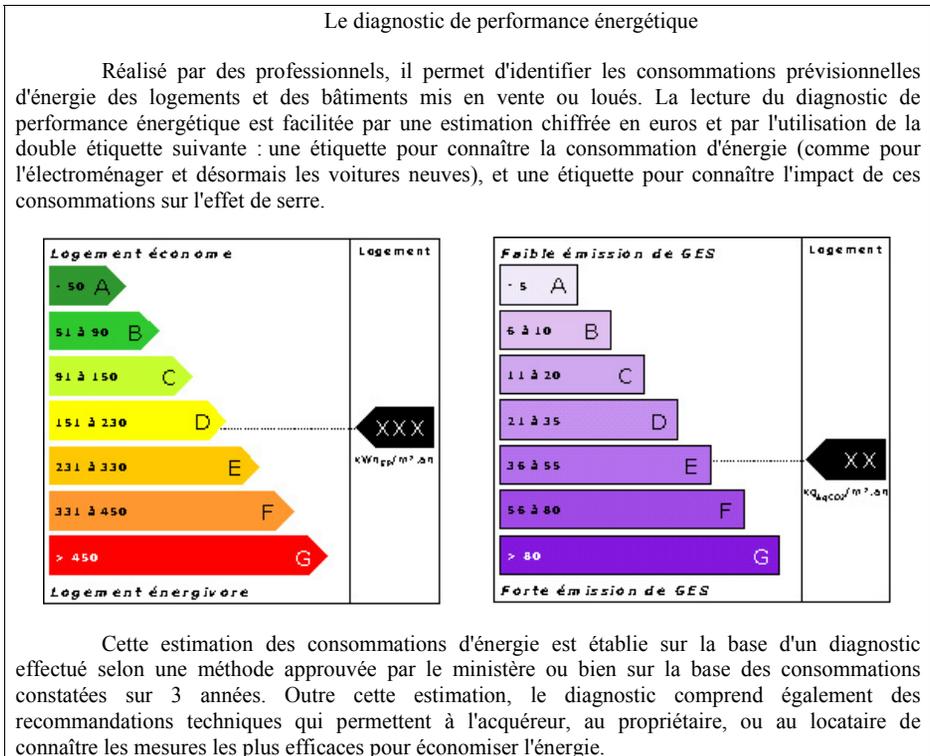
Parce que les dispositifs existants sont jugés insuffisants et incohérents entre eux (1), l'ANAH propose l'adoption d'une stratégie de rupture, selon des priorités étalées dans le temps (2).

### 1. L'insuffisance et le manque de cohérence des dispositifs existants

Les principaux dispositifs visant à favoriser les économies d'énergie dans le secteur du bâtiment sont de plusieurs ordres.

#### a) Des outils de mesure

Tout d'abord, il existe des outils de mesure, tels que les diagnostics de performance énergétique (DPE), rendus obligatoires par la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.



Bien entendu, les consommations réelles des bâtiments dépendent très directement des conditions d'usage et de la température effective de chauffage ; ces estimations ne peuvent ainsi constituer une garantie contractuelle, mais elles permettent une comparaison objective de la qualité des logements et bâtiments mis en vente ou loués.

**La réalisation de ces diagnostics de performance énergétique est obligatoire à l'occasion de la vente de chaque logement ou bâtiment (sauf exceptions) en France métropolitaine depuis le 1er novembre 2006, et lors de la signature des contrats de location à compter du 1er juillet 2007.**

A compter de ces dates, les résultats de ces diagnostics doivent aussi être tenus à disposition, par le vendeur ou le bailleur, de tout candidat acquéreur ou locataire qui en fait la demande, dès la mise en vente ou en location du bâtiment ou de la partie du bâtiment.

La fourniture de cette étiquette énergie est étendue aux livraisons de bâtiments neufs dont le permis de construire est déposé à compter du 1er juillet 2007.

Les propriétaires peuvent aussi, en dehors d'une vente ou d'une location, faire réaliser un tel diagnostic de performance énergétique pour avoir une expertise d'ensemble de leur bien et bénéficier de recommandations de travaux d'économie d'énergie.

### ***b) Des incitations fiscales***

La loi de finances pour 2005 a créé un crédit d'impôt dédié au développement durable et aux économies d'énergie. Destinée à renforcer le caractère incitatif du dispositif fiscal en faveur des équipements de l'habitation principale, cette mesure est désormais ciblée sur les équipements les plus performants au plan énergétique ainsi que sur les équipements utilisant les énergies renouvelables.

Cette mesure a pour vocation une diffusion large des équipements énergétiques durables afin de contribuer à l'atteinte des objectifs ambitieux de la France en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables.

Le crédit d'impôt concerne les dépenses d'acquisition de certains équipements fournis par les entreprises ayant réalisé les travaux et faisant l'objet d'une facture, dans les conditions précisées à l'article 90 de la loi de finances pour 2005 et à l'article 83 de la loi de finances pour 2006. Cela concerne :

- les équipements de chauffage (chaudières basse température et à condensation) ;
- les matériaux d'isolation ;
- les appareils de régulation de chauffage ;
- les équipements utilisant des énergies renouvelables ;
- les pompes à chaleur dont la finalité essentielle est la production de chaleur ;
- les équipements de raccordement à certains réseaux de chaleur alimentés majoritairement par des énergies renouvelables ou des installations de cogénération.

En outre, la loi portant engagement national sur le logement du 13 juillet 2006 a prévu l'application d'un taux réduit de TVA sur les abonnements aux 450 réseaux de chaleur. La TVA réduite bénéficiera ainsi à plus d'1 million de ménages dont 800 000 environ habitent des logements sociaux (avec une réduction de l'ordre de 30 à 40 euros par ménage et par an de leur dépense de chauffage en moyenne).

La loi ENL a également prévu l'application de la TVA à taux réduit sur la fourniture de chaleur par les 96 réseaux qui sont alimentés à au moins 60 % par des énergies renouvelables (biomasse, géothermie), des énergies de récupération ou de la chaleur issue de la valorisation énergétique des déchets. Ces réseaux desservent environ 100 000 logements. L'impact de la réduction de la T.V.A. sur la fourniture de chaleur est de 60 à 70 euros par ménage et par an, en moyenne.

### ***c) La réglementation thermique dans les constructions neuves***

En ce qui concerne les constructions neuves, les permis de construire doivent désormais respecter des exigences renforcées de performance énergétique (dites RT 2005), permettant une économie d'au moins 15% sur les consommations d'énergie liées au chauffage, la ventilation et l'eau chaude dans les logements.

Ces nouvelles exigences applicables aux constructions neuves favorisent les architectures bioclimatiques et le recours à des matériels performants utilisant les énergies renouvelables. Les bâtiments d'habitation devront chauffer pour partie leur eau chaude sanitaire par capteurs solaires ou à défaut compenser à due concurrence par des économies d'énergie sur d'autres parties du bâtiment.

Les bâtiments non résidentiels sont concernés par ces nouvelles exigences de bonne conception qui portent également sur les consommations d'éclairage et de climatisation. Sauf cas particuliers (hôpitaux...), les nouveaux bâtiments climatisés ne doivent pas consommer plus que des bâtiments non climatisés.

Des labels « Haute Performance Énergétique » sont disponibles pour permettre d'identifier des bâtiments qui vont consommer au moins 10 ou 20 % de moins que les bâtiments conformes à la RT 2005. L'obtention de ces labels passe par une certification délivrée par un organisme indépendant ayant passé une convention avec le ministère. Actuellement seules la société Cerqual, filiale de l'association Qualitel et Promotelec accordent la certification HPE de la RT 2000.

Des labels associant la haute performance énergétique et le recours aux énergies renouvelables, ainsi qu'un label très basse consommation (moins de 50 kWh/m<sup>2</sup> en énergie primaire, à comparer aux consommations se situant entre 100 et 150 kWh/m<sup>2</sup> pour le neuf) sont en cours d'étude et de concertation pour permettre aux promoteurs de logements sociaux ou privés d'afficher une performance encore plus basse.

#### ***d) La réglementation applicable dans les bâtiments existants***

En ce qui concerne les bâtiments existants, compte tenu des constructions et des démolitions prévisionnelles à venir, le parc actuel qui sera encore existant en 2050 représentera 2/3 environ du parc. Si les réglementations futures vont conduire à des réductions significatives des constructions à réaliser, il apparaît nécessaire aujourd'hui de développer fortement la politique d'économies d'énergie pour faire évoluer rapidement et durablement le secteur des bâtiments existants.

A côté des incitations financières du crédit d'impôt et des certificats d'économies d'énergie (cf. infra), une réglementation énergétique est applicable depuis le début de l'année 2007 aux bâtiments existants, lorsqu'ils font l'objet de travaux de réhabilitation ou de rénovation :

a) les équipements ou parties du bâtiment qui influencent sa performance énergétique, tels que les chaudières, les fenêtres, les isolations remplacés ou nouvellement installés doivent respecter des caractéristiques thermiques minimales ;

b) pour les rénovations lourdes de bâtiments de plus de 1 000 mètres carrés, la réglementation complète les exigences précédentes par une obligation de mise en conformité avec un objectif global de performance énergétique proche de celui des bâtiments neufs. Des études préalables devront en outre examiner les diverses possibilités d'approvisionnement du bâtiment en énergie, notamment en examinant le recours aux énergies renouvelables.

#### ***e) Le programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT)***

Ce programme a été lancé en 2005 à l'initiative notamment du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement pour aider les concepteurs et les entreprises à mettre au point les technologies du futur qui permettront notamment la réalisation de bâtiments très économes en énergie. Il rassemble des financements à hauteur de 60 millions d'euros sur 3 ans en associant les ministères en charge du logement, de la recherche, de l'équipement, l'ADEME, l'ANRU, l'ANAH et Oseo-Anvar.

#### ***f) Des mécanismes de quotas pour les opérateurs du secteur de l'énergie (certificats d'économie d'énergie)***

La mise en œuvre des « certificats blancs » pour favoriser les économies d'énergie vise une économie de 54 milliards de kilowattheures sur la période 2007-2009, (soit l'équivalent de la production de cinq centrales nucléaires pendant un an ou environ dix fois la consommation annuelle d'électricité de Paris).

A la fin du mois de septembre 2006, le Gouvernement a fixé à chaque vendeur d'énergie, son montant d'obligation d'économies d'énergie pour trois ans.

Pendant ces trois ans, chaque vendeur d'énergie peut obtenir des certificats pour chaque opération réalisée. En 2009, chaque vendeur devra avoir engrangé autant de certificats blancs qu'il n'a d'obligations au départ. S'il n'y parvient pas, il devra payer la différence.

Une première liste de 70 opérations-types, concernant principalement la rénovation des bâtiments résidentiels ou tertiaires existants a été arrêtée. Celles-ci permettent aux vendeurs d'énergie ou autres personnes morales (collectivités publiques notamment), d'évaluer rapidement le montant de certificats qui serait délivré pour un type d'investissement dans tel ou tel équipement.

***g) Des dispositifs opérationnels tels que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) de l'ANAH ou les programmes d'intérêt général (PIG)***

Les OPAH identifient un périmètre géographique (variable, allant d'une grande copropriété à un quartier) devant faire l'objet de travaux de réhabilitation du parc immobilier. Ce type d'opérations permet de réhabiliter ce patrimoine bâti, et d'améliorer le confort des logements, tout en intégrant les foyers aux ressources modestes. Elles résultent de conventions signées entre les collectivités territoriales, l'État et l'ANAH, pour une durée moyenne de 3 ans. Elles ne concernent pas uniquement la performance énergétique, mais peuvent concerner une multiplicité de travaux (réhabilitation, réfection, adaptation à la dépendance, ...).

Quant aux PIG, il s'agit de dispositifs opérationnels qui ont pour objectif l'amélioration des conditions d'habitat dans une zone géographique donnée (urbaine ou rurale). Ils peuvent être mis en place à l'initiative de l'État ou d'une collectivité territoriale pour répondre à des besoins sociaux ou techniques spécifiques.

***h) Des dispositifs peu cohérents et insuffisamment lisibles***

Selon le CHN, de tels dispositifs sont insuffisants car ils manquent de « *cohérence d'ensemble et ne s'inscrivent pas clairement dans un plan général d'action lisible par tous.* ». Le CNH estime également que certaines questions n'ont pas encore trouvé de réponse adaptée, comme par exemple « *les travaux d'amélioration énergétique des copropriétés, la maîtrise des charges avec du chauffage collectif, la précarité énergétique* ».

## **2. Privilégier un scénario de rupture par étapes jusqu'en 2050**

Selon l'ANAH, les pouvoirs publics doivent favoriser un scénario de rupture, selon six priorités :

- traiter les logements les moins performants à l'horizon 2012 ;
- améliorer la connaissance énergétique du parc à l'horizon 2012 ;

- initier et développer le marché de la rénovation énergétique « complète » ;
- encourager les rénovations partielles de qualité ;
- favoriser le développement des énergies renouvelables ;
- et traiter l'ensemble du stock du parc sur la période 2012-2050.

L'ANAH estime qu'à l'horizon 2012, il est possible de « faire atteindre à tous les logements au minimum la classe F c'est-à-dire faire disparaître la classe G qui est la plus consommatrice (sauf exceptions justifiées par la qualité architecturale des bâtiments) ».

En 2020, l'objectif serait d'atteindre une consommation énergétique moyenne de l'ensemble du parc de 150 kWh/m<sup>2</sup>/an <sup>(1)</sup>.

Enfin, l'ANAH propose de « diminuer la consommation de tous les logements d'au moins 30 % tous les 10 ans ».

Parallèlement aux propositions de l'ANAH, le CNH a proposé la définition d'un « plan logement énergie 2050 » : le CNH juge nécessaire de développer la communication sur le sujet, en direction aussi bien des propriétaires/habitants, que des acteurs de la réhabilitation.

Le CNH insiste par ailleurs sur la promotion d'une stratégie « gagnant/gagnant » dans le rapport entre loyer et charges (un investissement en équipements économes en énergie est coûteux en termes de loyer, mais très rentable en termes de charges). L'instance de conseil propose également de développer une offre technique adaptée « par la promotion de formules techniques prédéfinies adaptées aux grandes typologies de logement ».

Le CNH estime que les régions, en lien avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes, « doivent être les principaux acteurs opérationnels ».

### **C.— LES PROPOSITIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : RENFORCER LES NORMES DANS LE NEUF, RÉNOVER RADICALEMENT LE PARC EXISTANT ET INSTAURER DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

Le groupe de travail n° 1 mis en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement avait pour objet de réflexion la lutte contre les changements climatiques et la maîtrise de la demande énergétique. Aux côtés des transports, de l'urbanisme, et du secteur de l'énergie proprement dit, le secteur du bâtiment apparaît comme l'un des secteurs-clefs pour atteindre ces objectifs.

---

(1) Kilowattheure équivalent pétrole par mètre carré par an.

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail a proposé le 27 septembre dernier des mesures-phares dans ce secteur, en distinguant entre le bâtiment neuf et le bâtiment ancien. Le rapporteur présente et commente ci-dessous les principales orientations en discussion à la suite des travaux du groupe.

### **1. Un chantier de rénovation énergétique radicale des bâtiments existants**

Le groupe de travail a proposé de réduire la consommation d'énergie d'environ 20 % dans les bâtiments tertiaires et 12 % dans les bâtiments résidentiels en 5 ans, et de plus d'un tiers en 2020.

#### ***a) Les bâtiments accueillant du public***

Le Grenelle de l'environnement a proposé la mise en œuvre d'un programme de rénovation des bâtiments de par l'État (80 ou 50 KWh par m<sup>2</sup> et énergie diversifiée) exécuté dans un délai de 5 ans.

Pour les autres bâtiments accueillant du public, le groupe de travail a jugé que les modalités de ce programme étaient à définir avec les autres acteurs publics concernés.

#### ***b) Le bâti privé : inciter financièrement à la mise aux normes du parc***

Le groupe de travail a jugé nécessaire d'instaurer une incitation financière puissante à la mise aux normes accélérée du parc. Le groupe de travail a également repris une des propositions du rapport Pelletier précité, qui prévoit une étude de la mise aux normes obligatoire lors des cessions de biens.

Le Grenelle a proposé la conclusion de conventions avec les opérateurs du parc HLM en vue d'une mise aux normes accélérée (3 à 5 ans) de l'intégralité du parc, en commençant par les 800 000 logements les plus dégradés, et suggéré l'instauration du principe d'un financement bonifié.

Selon les informations fournies au rapporteur, l'Union sociale pour l'habitat a souligné que le mouvement HLM s'était déjà engagé à mettre en œuvre un programme destiné à réduire l'effet de serre dans 800 000 logements HLM. L'USH a également souligné son effort en matière de préoccupation environnementale qui situe le parc HLM « à un niveau bien meilleur que la moyenne du parc de logements ». L'USH a par ailleurs insisté sur « la nécessité de moyens financiers à la hauteur » afin que « l'accessibilité du parc social aux ménages soit maintenue ».

Pour les programmes de rénovation urbaine mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le groupe de travail a jugé qu'ils devaient être réalisés en appliquant par anticipation les normes futures (80 ou 50 KWh), et qu'il était nécessaire d'instaurer le principe d'un financement bonifié.

Le programme du groupe de travail prévoit notamment de s'attaquer à la précarité énergétique, en identifiant et en rénovant les logements les plus « énergivores », en supprimant la classe G du diagnostic de performance énergétique d'ici 2012, puis les classes E et F d'ici 2020 (cf. supra l'étiquetage du diagnostic de performance énergétique).

## **2. Dans le neuf, engager un programme de rupture technologique**

Dans le secteur du bâtiment neuf, le groupe de travail n° 1 a proposé un programme de rupture technologique, visant à généraliser les bâtiments à énergie positive <sup>(1)</sup> en 2020, et à avoir, dans 5 ans, au moins un tiers des bâtiments neufs à basse consommation ou à énergie positive. Le groupe de travail a établi un programme par étapes :

– une loi d'orientation sur le thème du « bâtiment efficace » dès 2008, fixant les étapes de la trajectoire vers les bâtiments à très basse consommation et à énergie positive ;

– des programmes de constructions à basse consommation : d'ici 5 ans, le Grenelle de l'environnement propose que la moitié des constructions de l'ANRU et des logements sociaux, la moitié des bâtiments tertiaires et le tiers des logements privés neufs soient soit à basse consommation (soit 50 kWh/m<sup>2</sup>/an, soit à énergie positive) ;

– un recours obligatoire dans les constructions neuves aux énergies renouvelables et aux matériaux qui stockent le carbone.

## **3. Accompagner ce chantier par des mécanismes incitatifs, des financements innovants, des programmes de formation professionnelle et un accroissement de la recherche-développement**

Le groupe de travail du Grenelle de l'environnement a proposé trois types de mesures d'accompagnement.

Pour inciter aux économies d'énergie, le groupe de travail a estimé nécessaire de créer de nouvelles incitations financières, en rénovant le crédit d'impôt sur le revenu « développement durable », en prévoyant un financement par des prêts à taux réduit des logements basse consommation, et en majorant le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt.

Le groupe a également proposé la création de modes de financement innovants tels que des « contrats de performance énergétique », des « contrats de services d'efficacité énergétique », des « projets domestiques CO<sub>2</sub> », et une ingénierie financière gagée sur les économies d'énergie futures.

---

(1) Les bâtiments à énergie positive produisent plus d'énergie qu'ils n'en consomment.

Il a proposé d'intensifier les formations et recrutements professionnels grâce :

– à un grand plan de recrutement, de formation et de qualification des professionnels du bâtiment intégrant performance énergétique, réduction des gaz à effet de serre, adaptation climatique et qualité sanitaire intérieure ;

– et au développement d'une filière professionnelle de « rénovateurs de bâtiments », capables d'offrir des prestations globales aux particuliers et aux entreprises.

Enfin, le groupe de travail a préconisé d'orienter la recherche et développement sur l'atteinte des objectifs définis ci-dessus et la réduction des coûts, et de créer un grand programme de recherche « ville durable » rassemblant tous les aspects du fonctionnement urbain.

Un certain nombre de ces propositions devraient être retenues pour le Gouvernement.

#### **4. Orientations proposées par le Président de la République lors de son allocution prononcée à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement**

Dans son discours du 25 octobre dernier, le Président de la République a jugé urgent d'entreprendre une « *politique massive d'investissement dans le bâtiment* ». Le Président a proposé :

– que « *dès avant 2012, tous les bâtiments neufs construits en France répond[ent] aux normes dites de « basse consommation* » ;

– que « *dès 2020, tous les bâtiments neufs [soient] à énergie positive, c'est-à-dire qu'ils produi[sent] davantage d'énergie qu'ils n'en consomment* » ;

– de « *doubler le nombre de bâtiments anciens rénovés chaque année et [de] porter à 400 000 par an le nombre de logements anciens rénovés. Ce programme commencera par les 800 000 logements HLM aujourd'hui dégradés* ».

Votre rapporteur souscrit à cet objectif volontariste, mais s'interroge néanmoins sur l'absence de traduction budgétaire de ces orientations dans le projet de loi de finances pour 2008.

## **II.— ADAPTER NOS LOGEMENTS AU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET À LA DÉPENDANCE : UN ENJEU INTERGÉNÉRATIONNEL**

Ainsi que le souligne le Conseil économique et social (CES) dans son avis intitulé « *L'impact de l'allongement de la durée de vie sur les systèmes d'aide et de soins* », « *dans les années à venir, la progression du nombre absolu des personnes âgées et l'augmentation de la part des personnes de plus de 75 ans dans la population seront une réalité incontournable et un défi majeur* ».

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a souhaité relever ce défi en lançant un programme exceptionnel d'adaptation des logements des personnes âgées et dépendantes, après que le Gouvernement a permis à titre exceptionnel à l'Agence de recourir à des crédits engagés et non consommés l'année précédente.

### **A.— L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE VIE, UN PHÉNOMÈNE DÉMOGRAPHIQUE INÉDIT QUI BOULEVERSE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE**

L'allongement de la durée de vie est un phénomène démographique inédit qui bouleverse progressivement la société française : ainsi, le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans va passer d'un million aujourd'hui à 5 millions à l'horizon 2050. Cela équivaut au nombre de logements HLM construits depuis la Seconde guerre mondiale.

En outre, ainsi que le souligne le CES dans son avis précité, « *le nombre des personnes âgées de plus de 60 ans et de celles âgées de plus de 75 ans aura doublé en 2050 (le nombre des personnes âgées de plus de 75 ans passera d'un peu plus de 5 millions aujourd'hui à plus de 10 millions en 2050)*. »

Or, le maintien à domicile des personnes âgées et dépendantes fait aujourd'hui consensus, ce qui suppose un développement parallèle des aides à la personne ainsi qu'une médicalisation progressive.

Le Conseil économique et social considère que le logement des personnes âgées renvoie à trois problématiques principales : la localisation et la configuration des logements, l'adaptabilité des logements et le coût de cette adaptation, et enfin, la construction de logements neufs et accessibles. Il estime que le maintien à domicile des personnes âgées ne peut se réaliser que si un certain nombre de mesures concernant le logement sont mises en œuvre :

– intégrer le phénomène de la longévité dans l'urbanisme et l'aménagement de la ville en articulant les plans d'urbanisme, les politiques d'aménagement local, la programmation des bailleurs sociaux et les schémas gérontologiques des départements. Le Conseil économique et social pense qu'il faut favoriser le développement de résidences intergénérationnelles du type de l'ensemble immobilier « Générations » de Saint-Apollinaire (Côte-d'Or) : cette résidence comporte pour moitié des logements loués à des jeunes couples avec au

moins un enfant de moins de cinq ans et pour moitié des logements loués à des retraités ainsi que deux appartements thérapeutiques pour personnes âgées physiquement et psychologiquement dépendantes. La conception architecturale de la résidence facilite les rencontres entre générations. L'implantation de la résidence à proximité du centre de la commune a permis d'organiser dans l'ensemble résidentiel des services municipaux (ludothèque, restaurant scolaire, accueil petite enfance). La généralisation de ce type de résidences nécessite la mobilisation et le partenariat des acteurs locaux : municipalités, services d'aides et de soins à domicile, offices publics de l'habitat ;

– accélérer et contrôler l'application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui dispose que tous les logements neufs construits doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap. Le Conseil économique et social estime que l'accessibilité des logements serait bénéfique à l'ensemble de la population : personnes âgées mais aussi familles avec des enfants en bas âge.

S'agissant de l'adaptation des logements existants, l'ANAH a développé un programme spécifique d'amélioration de l'habitat des personnes âgées modestes, afin de favoriser leur maintien à domicile.

## **B.— LE PROGRAMME SPÉCIFIQUE DE L'ANAH : UN DISPOSITIF CIBLÉ ET EXCEPTIONNEL QUI DOIT ÊTRE PROROGÉ**

En 2007, le Gouvernement a permis à l'ANAH de recourir à une enveloppe de crédits de 50 millions d'euros engagés mais non consommés, afin de mettre en œuvre un programme spécifique, très ciblé sur les personnes âgées aux revenus très modestes. Ce public présente en effet des difficultés très particulières, requérant un type d'intervention spécifique.

L'action menée par l'ANAH partait du constat, établi aussi bien par l'ANAH que par ses partenaires associatifs, d'un « grand écart » entre les besoins exprimés et la réalité de l'action conduite en matière de maintien à domicile des personnes modestes.

Cette action a été menée sur le modèle du programme initié à l'automne 2005, pour la mise en sécurité des structures d'hébergement collectives d'urgence.

### **1. Un dispositif ciblé sur des personnes âgées aux revenus modestes, habitant des logements très dégradés**

En ce qui concerne le parc de logements privés, l'enjeu du vieillissement a une acuité particulière pour l'ANAH. En effet, pour les propriétaires occupants bénéficiant d'aides de l'agence, trois difficultés doivent être traitées simultanément :

– un critère de ressources : en effet, ne sont éligibles aux aides de l'ANAH que les propriétaires occupants dits « très sociaux », dont les plafonds de ressources nets imposables sont inférieurs à environ 520 euros par mois hors Ile-de-France. Or, les plafonds de ressources des propriétaires occupants dits « standard » sont inférieurs à 720 euros par mois pour une personne vivant hors de l'Ile-de-France. Rappelons qu'en 2005, sur les 14,8 millions de ménages français propriétaires occupants, 3,2 millions étaient éligibles aux aides de l'ANAH, soit plus de 20 % ;

– une population majoritairement âgée : pour 60 % des ménages éligibles aux aides de l'ANAH, la « personne de référence » du ménage est âgée de plus de 60 ans, contre 44 % pour l'ensemble des propriétaires occupants ; pour 35 % de ces ménages, la « personne de référence » a plus de 75 ans, contre 19 % pour l'ensemble des occupants. Il s'agit par conséquent d'une classe d'âge où quelques travaux sont indispensables pour le maintien à domicile ;

– l'habitat est souvent très dégradé et localisé en milieu rural : on compte 72 % de plus de 60 ans et 38 % de plus de 75 ans parmi les propriétaires occupants de logements très inconfortables.

Comme l'a souligné l'agence lors d'une audition du rapporteur, les moyens financiers à sa disposition sont limités puisque l'ancienne prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) a souvent constitué la variable d'ajustement des crédits alloués à la politique du logement. A partir de 2002, cette prime n'a pu bénéficier qu'aux seuls propriétaires occupants très sociaux. Or, les plafonds de ressources de ces propriétaires n'ont pas été revus depuis 1989.

## **2. Le programme spécifique de l'ANAH : un dispositif exceptionnel qui doit être prorogé**

En 2007, l'ANAH a été autorisée à prélever sur ses autorisations d'engagement antérieures non consommées une enveloppe de 50 millions d'euros destinée à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées modestes.

L'agence a souhaité travailler en partenariat avec plusieurs acteurs opérationnels tels que les conseils généraux et certains établissements de crédit impliqués dans ce type d'actions (sociétés anonymes de crédit immobilier, ou « SACI », Caisse d'épargne, Crédit agricole), afin d'assurer le bouclage financier des opérations.

Selon les informations fournies au rapporteur, la totalité de l'enveloppe a été consommée au 30 septembre 2007 : 17 000 logements ont ainsi été subventionnés dans le cadre de ce programme, alors que l'objectif initial était de 10 000 logements.

En moyenne, les 17 000 logements recouvrent un montant de travaux subventionnables de 7 000 euros hors taxe, soit un montant moyen de travaux

inférieur au montant moyen des dossiers des propriétaires occupants (7 800 euros hors taxe par logement au 30 septembre 2007). Ces dossiers sont subventionnés à 40 % en moyenne par l'ANAH. Près de la moitié des dossiers « maintien à domicile » comprennent des travaux relevant de la catégorie « adaptation au handicap ». Pour ces dossiers, ces travaux représentent 6 000 euros hors taxe par logement.

Les travaux subventionnés dans le cadre de cette enveloppe se concentrent sur les parties privatives du logement, qui est une maison individuelle dans 9 cas sur 10, soit plus souvent que dans le cas des propriétaires occupants classiques (8 cas sur 10). Corrélativement, la proportion de logements en milieu rural est plus forte pour l'enveloppe « maintien à domicile » (42 %) que pour l'enveloppe globale des propriétaires occupants (37 %).

L'ANAH dresse un bilan fort positif de ce dispositif, puisque l'ensemble des crédits ont été consommés, et que cela a eu un effet d'entraînement sur les travaux liés au handicap : l'agence estime en effet que 15 000 logements ont été adaptés au handicap en 2007, contre 12 000 en 2006.

<p>Le rapporteur juge opportun que ce programme soit prorogé. Il recommande au Gouvernement d'autoriser l'agence à prélever en 2008 sur ses autorisations d'engagement antérieures non consommées une enveloppe de 30 millions d'euros, destinée à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées modestes.</p>
---

## EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition de Mmes Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, et Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 13 novembre 2007*), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean-Pierre Abelin, les crédits pour 2008 du programme logement de la **mission « ville et logement »**

Contrairement à l'avis favorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet supprimant le seuil de 15 euros pour le versement de l'aide personnalisée au logement.

La Commission a *adopté* une recommandation du rapporteur invitant le Gouvernement à autoriser l'Agence nationale de l'habitat à prélever en 2008 sur ses autorisations d'engagement antérieures non consommées une enveloppe de 30 millions d'euros, destinée à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées modestes.

La commission a ensuite émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « ville et logement » pour 2008.*



## **RECOMMANDATION ADOPTÉE EN COMMISSION**

Recommandation  
présentée par M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis.

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, considérant l'importance majeure du programme spécifique en faveur du maintien à domicile des personnes âgées modestes mis en place à titre exceptionnel en 2007 par l'Agence nationale de l'habitat, recommande au Gouvernement d'autoriser l'agence à prélever en 2008 sur ses autorisations d'engagement antérieures non consommées une enveloppe de 30 millions d'euros, destinée à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées modestes.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– M. Alain Lecomte, Directeur général de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction au ministère du Logement et de la ville, responsable des programmes « aide à l’accès au logement » et « développement et amélioration de l’offre de logement » de la mission « ville et logement » ;

– M. Gérard Hamel, Président, et M. Philippe Van de Maele, Directeur général de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

– M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville (DIV) ;

– M. Philippe Pelletier, Président, et Mme Sabine Baïetto-Beysson, directrice générale, de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) ;

– M. Martin Choutet et M. Augustin Legrand, de l’association *Les Enfants de Don Quichotte*.