



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 48

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. François SCHELLIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION</b> .....	11
<b>I.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION</b> .....	11
A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> .....	11
1.- Une surconsommation des crédits en 2007 liée à la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri et de la loi sur le droit au logement opposable .....	11
2.- L'exécution budgétaire en 2008 est marquée par de nouvelles ouvertures de crédits en cours d'exercice .....	12
B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME <i>AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT EST CONTRAINTÉ PAR LE FINANCEMENT DES AIDES AU LOGEMENT</i> .....	13
C.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME <i>DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</i> .....	14
1.- Des dotations complémentaires en 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable .....	14
2.- L'exécution budgétaire en 2008 .....	15
<b>II.- LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION EN 2009 SERA MARQUÉ PAR UNE REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DE L'ÉTAT</b> .....	16
A.- LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SONT GARANTIS .....	16
B.- LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>VILLE ET LOGEMENT</i> .....	17
C.- LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT .....	18
1.- L'action <i>Soutien</i> .....	18
2.- L'action Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction .....	21
<b>III.- LES MUTATIONS DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT</b> .....	21
A.- LA RÉFORME DU 1 % LOGEMENT .....	22
B.- LES AIDES FISCALES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT .....	23

<b>DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT</b> .....	25
<b>I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT</b> .....	25
A.- UN BUDGET DE 14 MILLIARDS D'EUROS POUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT .....	25
1.- 6 millions de ménages bénéficient des aides personnelles au logement .....	25
2.- Un budget de 14 milliards d'euros .....	27
B.- LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE .....	27
1.- Le financement des aides personnelles au logement en 2007 et 2008 .....	27
2.- Le financement des aides personnelles au logement en 2009 .....	29
C.- L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT .....	30
<b>II.- LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS</b> .....	30
A.- LE FINANCEMENT DE L'ANIL ET DES ADIL .....	30
B.- LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉS .....	31
<b>TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</b> .....	33
<b>I.- LES MOYENS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION</b> .....	33
A.- LES PRESTATIONS SOCIALES D'AIDE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES .....	33
B.- LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES JEUNES .....	34
C.- LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....	34
<b>II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : UN CHANTIER PRIORITAIRE</b> .....	35
A.- UNE PRIORITÉ DES POUVOIRS PUBLICS .....	35
B.- DES MOYENS IMPORTANTS ALLOUÉS À L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ .....	38
1.- L'hébergement d'urgence .....	38
2.- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale .....	40
3.- La création de maisons-relais .....	42
C.- UN DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE EN AMONT DE L'OFFRE DE LOGEMENT .....	43
D.- L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INDIVIDUALISÉ .....	44
E.- LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES .....	44
1.- L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées .....	44
2.- L'aide à la gestion locative sociale .....	45
3.- Le soutien aux associations intervenant en faveur des plus démunis .....	45
<b>III.- LA CONDUITE ET L'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION</b> .....	46
A.- L'INGÉNIERIE, L'ANIMATION ET L'EXPÉRIMENTATION D'OUTILS .....	46

B.– LA CONTRIBUTION AU FONDS DE COOPÉRATION DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE .....	47
C.– LA QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL .....	47
<b>IV.– LES RAPATRIÉS .....</b>	<b>48</b>
A.– LE DÉSENETTEMENT DES RAPATRIÉS RÉINSTALLÉS.....	48
B.– L'ALLOCATION DE RECONNAISSANCE.....	49
C.– L'ALLOCATION AUX ORPHELINS DES SUPPLÉTIFS DÉCÉDÉS.....	50
D.– LE PLAN HARKIS .....	50
<b>QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL.....</b>	<b>51</b>
<b>I.– LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX : UNE PRIORITÉ DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE.....</b>	<b>52</b>
A.– LE FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL EN 2007 ET 2008 .....	53
1.– Le financement des logements locatifs sociaux en 2007 : une priorité de la loi sur le droit au logement opposable .....	53
2.– Des moyens renforcés en 2008 .....	53
B.– LE FINANCEMENT DE 120 000 LOGEMENTS SOCIAUX EN 2009.....	54
1.– Les dotations budgétaires .....	54
2.– Les dépenses fiscales en faveur du logement social.....	55
<b>II.– LE BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE .....</b>	<b>55</b>
A.– LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE A PERMIS UNE RELANCE DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX .....	55
B.– LE BILAN DES AIDES À LA PIERRE.....	58
1.– La construction de logements sociaux .....	58
2.– La construction de logements intermédiaires.....	59
3.– La réhabilitation de logements sociaux .....	59
4.– La surcharge foncière .....	60
<b>CINQUIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ .....</b>	<b>62</b>
<b>I.– LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ .....</b>	<b>62</b>
A.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE .....	62
1.– Le renforcement des compétences de l'ANAH .....	62
2.– La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale.....	63
3.– La réforme du financement de l'ANAH.....	66
B.– SI LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS D'AUGMENTER LE PARC LOCATIF PRIVÉ, ILS N'ONT CONTRIBUÉ QUE PARTIELLEMENT À LA MODÉRATION DES LOYERS.....	69

1.– Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont permis de développer le parc locatif privé .....	69
2.– Les dispositifs d'investissement locatif ne répondent pas parfaitement à leurs objectifs.....	70
3.– Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif doivent s'inscrire dans une stratégie territoriale.....	71
<b>II.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE .....</b>	<b>72</b>
A.– LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE.....	72
B.– LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ ET LE « RISQUE PLOMB ».....	74
<b>III.– LE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE .....</b>	<b>76</b>
<b>IV.– L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AUX NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALES .....</b>	<b>78</b>
<b>SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ .....</b>	<b>80</b>
<b>I.– LA MONTÉE EN CHARGE DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT POUR L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE .....</b>	<b>80</b>
<b>II.– LE PRÊT À TAUX ZÉRO .....</b>	<b>81</b>
A.– LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO .....	81
B.– LE PRÊT À TAUX ZÉRO FAVORISE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES MÉNAGES MODESTES.....	83
C.– LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO.....	84
1.– La forte progression des dépenses fiscales.....	84
2.– L'extinction de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro.....	84
<b>III.– PROMOUVOIR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....</b>	<b>85</b>
A.– LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS.....	85
B.– LA MAISON À 15 EUROS PAR JOUR .....	85
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>87</b>
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>91</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 76 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

## SYNTHÈSE

### LE BUDGET DES PROGRAMMES *AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT* *DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT* ET *PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES*

En 2009, le périmètre de la mission *Ville et logement* comprend les crédits du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* qui relevaient auparavant de la mission *Solidarité* : la mission *Ville et logement* comprend donc l'ensemble des crédits consacrés au parc d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale.

Le budget consacré à la politique du logement et à la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **6,86 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une baisse de 9,3 % par rapport à 2008, et à **6,87 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une baisse de 3,6 % par rapport à 2008.

**Le financement de la politique du logement sera néanmoins garanti.** En premier lieu, le 1 % logement s'est engagé à financer les interventions de l'ANAH et la politique de lutte contre l'insalubrité à hauteur de 480 millions d'euros. Par ailleurs, les dépenses fiscales en faveur de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devraient progresser de 14,5 % en 2009 pour s'élever à **12,05 milliards d'euros**. Enfin une nouvelle action est créée, *Déléguée du préfet dans les quartiers*, dotée de 22,4 millions d'euros.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors budgets consacrés à l'ANAH, à la politique de lutte contre l'insalubrité et aux délégués du préfet dans les quartiers, les crédits de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devraient **diminuer de 2,9 % pour les autorisations d'engagement et de 1,7 % pour les crédits de paiement** :

– les crédits du programme *Aide à l'accès au logement* diminuent de 1 % pour s'élever à **4,945 milliards d'euros**, dont 4,937 milliards d'euros correspondent à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement ;

– le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* devrait bénéficier de **797,8 millions d'euros d'autorisations de programme et de 804,7 millions d'euros de crédits de paiement**. A périmètre constant, ces crédits diminueraient de 22,8 % pour les autorisations d'engagement et augmenteraient de 5,7 % pour les crédits de paiement. 530 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 546,8 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés au logement social et permettront de financer la construction de 120 000 logements sociaux. De 2005 à 2009, **518 577 logements locatifs sociaux** auront été financés. L'objectif du Plan de cohésion de financement de 500 000 logements sur cette période est donc dépassé ;

– le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait bénéficier de **1,12 milliard d'euros**, soit une hausse de 7,1 % pour les autorisations d'engagement et de 12,4 % pour les crédits de paiement. Cette progression importante permet une remise à niveau des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence.

L'action *Actions en faveur des plus démunis* voit ainsi ses crédits progresser de 9,1 % pour les autorisations d'engagement et de 15,3 % pour les crédits de paiement pour s'élever à 988,3 millions d'euros en 2009.





## INTRODUCTION

La France connaît depuis plusieurs années une crise profonde du logement. Cette crise freine l'accès au logement de l'ensemble de nos concitoyens et touche plus particulièrement les ménages modestes.

**Face à cette crise, et dans un contexte budgétaire contraint, le Gouvernement propose de mobiliser l'ensemble des acteurs pour financer les priorités de la politique du logement** : la construction de logements locatifs sociaux, le développement du parc locatif privé, le développement du parc d'hébergement d'urgence, la lutte contre l'insalubrité et la promotion de l'accession sociale à la propriété.

C'est dans cette situation que le projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a prévu de réformer la gouvernance du 1 % logement et de réorienter l'utilisation de ses fonds. Celui-ci sera désormais amené à financer le programme de rénovation urbaine et les interventions de l'Agence nationale pour l'habitat.

**Quoiqu'il en soit, votre Rapporteur spécial considère que ce nouveau mode de financement ne doit pas signifier la fin de tout contrôle parlementaire sur ces crédits. C'est pourquoi, il propose, dans un amendement, que le Gouvernement remette chaque année au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, un rapport présentant les conditions de financement de l'ANRU et de l'ANAH par le 1% logement.**

En 2009, le budget consacré à la politique du logement et à la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **6,86 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit, au plan budgétaire, une baisse de 9,3 % par rapport à 2008, et à **6,87 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une baisse de 3,6 % par rapport à 2008.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors budgets consacrés à l'ANAH, à la politique de lutte contre l'insalubrité et aux délégués du préfet dans les quartiers, **les crédits de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devraient diminuer de 2,9 % pour les autorisations d'engagement et de 1,7 % pour les crédits de paiement.**

**Il apparaît cependant que le financement de la politique du logement sera garanti en 2009** : d'une part, parce que le 1 % logement s'est engagé à financer les interventions de l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros et d'autre part, parce les dépenses fiscales en faveur de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devraient progresser de 14,5 % en 2009 pour s'élever à 12,05 milliards d'euros.

Il est fait observé que le périmètre de la mission *Ville et logement* comprend désormais le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des*

*personnes vulnérables* qui relevait auparavant de la mission *Solidarité*. Votre Rapporteur spécial salue cette évolution de la maquette budgétaire. La mission *Ville et logement* comprend désormais l'ensemble des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, et non plus seulement ceux relatifs aux dépenses d'investissement de cette politique. **Le Parlement aura ainsi une vision d'ensemble des crédits consacrés à l'aide aux plus publics défavorisés.**

Ce budget traduit, par ailleurs, l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement pour faire face à la crise du logement. Il prévoit les financements nécessaires à la construction de logements sociaux, permettant ainsi d'aller au-delà de la programmation du Plan de cohésion sociale sur la période 2005-2009. Il donne une priorité à la lutte contre l'insalubrité, qui relève désormais du champ de compétences de l'Agence nationale de l'habitat.

On notera enfin avec satisfaction que le budget prévoit des moyens financiers en forte hausse pour le développement de l'hébergement des personnes démunies. Ainsi, le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait bénéficier de **1,12 milliard d'euros**, soit une hausse de **7,1 % pour les autorisations d'engagement et de 12,4 % pour les crédits de paiement**. Cette progression importante permet une remise à niveau des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence d'autant plus nécessaire que les besoins risquent de s'accroître en fonction de la conjoncture sociale et économique du moment.

## PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

### I.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

#### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME *PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES*

- 1.- Une surconsommation des crédits en 2007 liée à la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri et de la loi sur le droit au logement opposable

En 2007, l'exécution budgétaire du programme a été marquée par un fort taux de consommation de 140 % : **1,48 milliard d'euros ont été consommés, alors que la dotation initiale s'élevait à 1,06 milliard d'euros.**

Cette surconsommation est due à des abondements de crédits opérés dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA), mais aussi au vote de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable. L'action *Actions en faveur des plus vulnérables* a ainsi bénéficié :

– **d'un report de 2,09 millions d'euros** des crédits non consommés en 2006 et reportés sur l'exercice 2007 ;

– **d'une ouverture de crédits de 70 millions d'euros** par le décret d'avance du 6 avril 2007<sup>(1)</sup>. La loi de finances rectificative a ensuite ouvert des crédits à hauteur de **50 millions d'euros** pour le financement du PARSA, de **10 millions d'euros** pour l'aide alimentaire et de **280 millions d'euros** pour le versement de la prime de Noël aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ;

– **d'un abondement de 14 millions d'euros** en provenance du programme *Équité sociale et territoriale de l'État* de la mission *Ville et logement* par le décret de virement du 20 septembre 2007<sup>(2)</sup> ;

– **d'un mouvement de 50 millions d'euros** en provenance de l'action *Rapatriés* dans le cadre de la mise en œuvre de la fongibilité des crédits.

Ainsi, **1,26 milliard d'euros ont été consommés au titre des actions en direction des plus démunis**, soit près de **476 millions d'euros de dépenses supplémentaires.**

---

(1) Décret n° 2007-525 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2007-1374 du 20 septembre 2007 portant virement de crédits.

**L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME  
PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES EN 2007**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2007</b>	<b>Reports</b>	<b>Ouverture de crédits (1)</b>	<b>Virement et fonds de concours</b>	<b>Mouvement fongibilité asymétrique</b>	<b>Exécution 2007</b>	<b>Taux d'exécution (en %)</b>
Prévention de l'exclusion	60,24	0,66	–	2,57	–	63,47	105,4
Actions en faveur des plus vulnérables	788,82	2,09	410	14	+ 50	1 264,91	160,4
Conduite et animation des politiques de l'exclusion	28,19	0,5	–	–	–	28,69	101,8
Rapatriés	168	–	–	–	– 50	118	70,2
Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale	11,05	–	–	–	–	11,05	100
<b>Total</b>	<b>1 056,31</b>	<b>3,26</b>	<b>410</b>	<b>14</b>	<b>2,5</b>	<b>1 496,07</b>	<b>141,6</b>

(1) Décret d'avance du 7 avril 2007 et loi de finances rectificative pour 2007.

Source : ministère du Logement et de la ville.

2.– L'exécution budgétaire en 2008 est marquée par de nouvelles ouvertures de crédits en cours d'exercice

Le programme a été doté de 994,5 millions d'euros par la loi de finances pour 2008. Compte tenu de besoins importants de crédits, la réserve de précaution de 59,48 millions d'euros a été totalement levée en juillet.

En outre, comme en 2007, d'importantes ouvertures de crédits sont intervenues en cours d'exercice pour compléter les crédits votés en matière d'hébergement des personnes les plus vulnérables, portant les crédits à **1 151,8 millions d'euros, soit 115,8 %** des crédits ouverts.

En effet, l'action *Actions en faveur des plus vulnérables* a bénéficié d'une ouverture de crédits de 147 millions d'euros par le décret du 27 juin 2008 <sup>(1)</sup>. Ces crédits supplémentaires sont destinés à financer la mise en œuvre du plan annoncé par le Premier ministre le 29 janvier 2008 faisant de l'hébergement et de l'accès au logement un chantier prioritaire pour la période 2008-2012. Compte tenu d'un report de crédits de 8 millions d'euros, **1,01 milliard d'euros devraient être consommés en 2008, soit un taux d'exécution de 118,1 %**.

---

(1) Décret n° 2008-629 du 27 juin 2008 portant ouverture et annulations de crédits à titre d'avance.

L'exécution prévisionnelle du programme en 2008 est retracée dans le tableau suivant.

**L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME  
PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2008</b>	<b>Reports</b>	<b>Ouverture de crédits <sup>(1)</sup></b>	<b>Fonds de concours</b>	<b>Mouvement fongibilité asymétrique</b>	<b>Prévision exécution 2008</b>	<b>Taux d'exécution (en %)</b>
Prévention de l'exclusion	58,09	0,45	–	1,83	– 3,48	56,90	98
Actions en faveur des plus vulnérables	857	8	147	–	0,36	1 012,37	118,1
Conduite et animation des politiques de l'exclusion	28,44	–	–	–	3,11	31,55	110,9
Rapatriés	51,01	–	–	–	–	51,01	100
<b>Total</b>	<b>994,55</b>	<b>8,45</b>	<b>147</b>	<b>1,83</b>	<b>–</b>	<b>1 151,84</b>	<b>115,8</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

**B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU  
LOGEMENT EST CONTRAINTÉ PAR LE FINANCEMENT DES AIDES AU  
LOGEMENT**

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait que la dotation de l'État s'élèverait à **4,911 milliards d'euros**. Le Sénat a augmenté ces crédits de 22,045 millions d'euros afin d'abaisser le seuil de versement des aides personnelles au logement de 24 à 15 euros. **Les crédits votés se sont donc élevés à 4,933 milliards d'euros.**

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

*(en millions d'euros)*

	<b>Prévisions PAP 2007</b>	<b>Réalisation RAP 2007</b>
<b>Charges du FNAL</b>	<b>10 831</b>	<b>10 777</b>
Prestations APL	6 317	6 203
Prestations ALS	4 302	4 363
Frais de gestion	212	211
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>10 831</b>	<b>10 800</b>
Contribution des régimes sociaux	3 614	3 573
<i>dont CNAF</i>	<i>3 506</i>	<i>3 557</i>
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	<i>108</i>	<i>16</i>
Cotisations employeurs	2 016	2 231
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140	–
Recette exceptionnelle : contribution des SACI <sup>(1)</sup>	150	150
<b>Contribution de l'État</b>	<b>4 911</b>	<b>4 846</b>
<i>Contribution de l'État votée en loi de finances</i>	<i>4 933</i>	<i>–</i>

(1) Société anonyme de crédit immobilier

Source : rapport annuel de performances.

Les charges du FNAL ayant été inférieures aux prévisions du projet annuel de performances, 76,15 millions d'euros ont été annulés dans la loi de finances rectificative pour 2007. **Les crédits ouverts se sont donc élevés à 4,846 milliards d'euros.**

Enfin, le responsable de programme a été autorisé à verser une avance exceptionnelle de 10 millions d'euros au fonds d'intervention de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) au titre de la garantie des risques locatifs. Cette somme a été prélevée sur la ligne dédiée aux aides personnelles au logement. **Votre Rapporteur spécial regrette que la fongibilité des crédits ait été utilisée pour financer un dispositif qui n'avait même pas été mentionné dans le projet annuel de performances pour 2007.**

**En 2008**, 4,993 milliards d'euros ont été ouverts sur le programme *Aide à l'accès au logement*. Une réserve de 6 % de ces crédits soit 299,63 millions d'euros a été constituée à titre de précaution.

Au 31 août 2008, **4,61 milliards d'euros** ont été engagés, au titre des aides au logement soit 98,4 % de la dotation initiale et **3,38 milliards d'euros** de crédits de paiement ont été consommés, soit un taux d'exécution de 72%.

La dotation consacrée au soutien aux associations s'élève à 7,56 millions d'euros en 2008. 74,2 % des autorisations d'engagement et 20,5 % des crédits de paiement ont été consommés au 31 août 2008. Ce taux de consommation, plus faible – puisqu'il était de 41 % à la même date en 2007 – s'explique par le renouvellement de toutes les conventions triennales arrivées à échéance fin 2007.

## C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

1.– Des dotations complémentaires en 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable

**1,20 milliard d'euros en autorisations d'engagement** ont été inscrits en loi de finances au titre du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Elles ont été complétées à hauteur de **189 millions d'euros** par le décret d'avance du 6 avril 2007 <sup>(1)</sup> et 46,51 millions d'euros ont été annulés par le décret du 25 octobre 2007 <sup>(2)</sup>. 1,28 milliard d'euros en autorisations d'engagement ont donc été ouverts et 1,26 milliard d'euros ont été consommés. Le taux de consommation des crédits disponibles a donc été de 98,4 %.

La loi de finances a doté le programme de **1,03 milliard d'euros de crédits de paiement**. 35,94 millions d'euros ont été annulés par le décret du 25 octobre 2007 et 2,07 millions d'euros ont été annulés par la loi de finances rectificative pour 2007. 851,84 millions d'euros ont été ouverts et 846,18 millions d'euros ont été consommés, soit un taux de mandatement de 99,3 %.

---

(1) Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Malgré le niveau satisfaisant de la consommation des crédits, le montant des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice, estimé au 31 décembre 2007 à **2,96 milliards d'euros**, reste important. Il est, en outre, supérieur au montant constaté en 2006 (2,61 milliards d'euros) et en 2005 (2,63 milliards d'euros).

## 2.- L'exécution budgétaire en 2008

En 2008, 1,37 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 1,13 milliard d'euros de crédits de paiement ont été ouverts sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

Hors dépenses de personnel, **4,98 % de ces crédits ont été mis en réserve à titre de précaution**. Les crédits de titre 2 ont fait l'objet d'une mise en réserve de 0,5 %. Ont aussi été gelés 5,65 millions d'euros de crédits de paiement non consommés en 2007 et reportés sur l'exercice 2008. Sur un montant initial de gel, hors titre 2, de 68,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 44,85 millions d'euros de crédits de paiement, 16,03 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 14,36 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés <sup>(1)</sup>.

52,47 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 36,29 millions d'euros de crédits de paiement font encore l'objet d'un gel, mais un accord de principe a été obtenu pour une levée de mise en réserve de 15 millions d'euros de crédits de paiement au bénéfice de l'ANAH.

S'agissant des mouvements de crédits en cours de gestion :

– **1,5 million d'euros** ont été prélevés sur les crédits destinés au financement du logement social (en autorisations d'engagement) et sur la dotation de l'Agence nationale de l'habitat (en crédits de paiement). Ce transfert a permis d'amorcer le financement des mobil-homes nécessaires au relogement des victimes de la catastrophe survenue dans la nuit du 3 au 4 août dernier à Haumont (Nord) ;

– **154,28 millions d'euros** ont été transférés par le décret du 29 juillet 2008 <sup>(2)</sup> afin d'assurer le transfert en gestion de 3 133 emplois du budget du ministère du Logement et de la ville vers le budget du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

---

(1) Décret n°2008-629 du 27 juin 2007 portant ouverture de crédits à titre d'avance

(2) Décret n° 2008-753 du 29 juillet 2008 portant transfert de crédits

## II.- LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION EN 2009 SERA MARQUÉ PAR UNE REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

### A.- LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SONT GARANTIS

En 2009, le budget consacré à la politique du logement et à la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **6,86 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse afférente de 9,3 % par rapport à 2008, et à 6,87 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 3,6 % par rapport à 2008.**

Toutefois, ce budget comprend un certain nombre de changements de périmètre, le financement des actions de l'ANAH et de la lutte contre l'insalubrité notamment, devant être désormais assuré par le 1 % logement. Par ailleurs, le projet de budget prévoit le financement d'une action nouvelle *Délégués du préfet dans les quartiers*, à hauteur de 22,4 millions d'euros.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors budgets consacrés à l'ANAH, à la politique de lutte contre l'insalubrité et aux délégués du préfet dans les quartiers, **les crédits de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devraient cependant diminuer de 2,9 % pour les autorisations d'engagement et de 1,7 % pour les crédits de paiement :**

– en 2009, les crédits du programme *Aide à l'accès au logement* devraient diminuer de 1 % pour s'élever à 4,94 milliards d'euros ;

– le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* devrait bénéficier de **797,8 millions d'euros d'autorisations de programme, soit une baisse de 48 % par rapport à 2008 et de 804,7 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 29,1 % par rapport à 2008.** Cependant, hors budgets consacrés à l'ANAH, à la politique de lutte contre l'insalubrité et aux délégués du préfet dans les quartiers, ces crédits devraient **diminuer de 22,8 % pour les autorisations d'engagement et augmenter de 5,7 % pour les crédits de paiement ;**

– le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* serait doté de **1,12 milliard d'euros, soit une hausse de 7,1 % pour les autorisations d'engagement et de 12,4 % pour les crédits de paiement.**



ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	2009/2008 (en %)	LFI 2008	PLF 2009	2009/2008 (en %)
<b>Aide à l'accès au logement</b>	<b>4 993,90</b>	<b>4 945,3</b>	- 1	<b>4 993,9</b>	<b>4 945,3</b>	- 1
Aides personnelles	4 985,90	4 937	- 1	4 985,9	4 937	- 1
Accompagnement des publics en difficultés	8,04	8,3	3,2	8,04	8,3	3,2
<b>Développement et amélioration de l'offre de logement</b>	<b>1 528,67</b>	<b>797,79</b>	- 47,8	<b>1 134,42</b>	<b>804,67</b>	- 29,1
Construction locative, amélioration du parc	1 321,44	586	- 55,7	929,73	592,81	- 36,2
Soutien à l'accession à la propriété	6,34	4,7	- 25,9	6,05	4,77	- 21,2
Lutte contre l'habitat indigne	24,58	0	-	24,42	0	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	8,06	8,68	7,7	7,03	8,68	23,5
Soutien	168,25	176,01	4,6	167,18	176,01	5,3
Délégué du préfet dans les quartiers	0	22,4	-	0	22,4	-
<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 043,56</b>	<b>1 117,38</b>	7,1	<b>994,55</b>	<b>1 117,38</b>	12,4
Prévention de l'exclusion	58,09	64,87	11,7	58,095	64,87	11,7
Action en faveur des plus vulnérables	906,23	988,31	9,1	857	988,3	15,3
Conduite politiques lutte contre l'exclusion	28,22	26,2	- 7,2	28,44	26,2	- 7,9
Rapatriés	51,01	38	- 25,5	51,01	38	- 25,5
<b>Total</b>	<b>7 566,17</b>	<b>6 860,47</b>	<b>- 9,3</b>	<b>7 122,91</b>	<b>6 867,35</b>	<b>- 3,6</b>

Source : projet annuel de performances.

B.- LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION VILLE ET LOGEMENT

En 2009, le budget de la mission *Ville et logement* devrait s'élever à **7,60 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,64 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Comme le montre le tableau suivant, le projet de loi de programmation des finances publiques actuellement en discussion au Sénat prévoit que ce budget devrait atteindre **7,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,53 milliards d'euros de crédits de paiement en 2010 et de 7,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,37 milliards d'euros en crédits de paiement en 2011.**

L'évolution de ce budget est détaillée dans le tableau suivant.

**PROGRAMMATION DU BUDGET DE LA MISSION VILLE ET LOGEMENT**

(en milliards d'euros)

Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
2009	2010	%	2011	%	2009	2010	%	2011	%
7,60	7,30	- 3,9	7,28	- 0,3	7,64	7,53	- 1,4	7,37	- 2,1

Source : ministère du Logement et de la ville.

Cette programmation devrait être marquée par une augmentation régulière des aides au logement, une priorité donnée à la lutte contre les logements indignes. Le financement par l'État des aires d'accueil des gens du voyage s'achèvera le 31 décembre prochain : seules des actions ponctuelles seront financées.

De même, cette programmation prend en compte l'engagement du 1 % logement à financer pendant trois ans le programme de rénovation urbaine et les interventions de l'Agence nationale de l'habitat.

**C.- LA CONDUITE 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 niveau 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 à la seule politique du logement.

**En 2009, le budget de cette action devrait s'élever à 176,01 millions d'euros, soit une progression de 4,8 % par rapport à 2008.**

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

**BUDGET DE L'ACTION SOUTIEN EN 2009**

(en millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009
Études	3,75	4
Communication	1	1
Formation continue : actions nationales et interrégionales	0,35	0,35
Informatique, développement des applications nationales	2,30	1,80
Frais de déplacement des agents de la DGUHC	0,10	0,10
Fonctionnement MILOS et DIDOL	1	0,86
Externalisation de certaines prestations	4,12	4,12
<b>Personnel</b>	<b>155,42</b>	<b>163,78</b>
<b>Total</b>	<b>167,91</b>	<b>176,01</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

*a) Les dépenses de personnel*

Les effectifs de la mission *Ville et logement* représenteront, en 2009, **3 505 équivalents temps plein travaillé**. Le plafond de la mission augmente de 350 équivalents temps plein du fait de l'intégration des personnels mis à disposition par divers programmes aux délégués des préfets dans les quartiers.

Le tableau suivant retrace l'évolution du personnel de la mission *Ville et logement*.

**PERSONNEL DE LA MISSION VILLE ET LOGEMENT**

(en équivalents temps plein travaillé)

	<b>Plafond autorisé pour 2008</b>	<b>Demandé pour 2009</b>	<b>Variation 2008/2009</b>
Catégorie A	942	1 312	+ 370
Catégorie B	1 228	1 234	+ 6
Catégorie C	963	959	- 4
<b>Total</b>	<b>3 133</b>	<b>3 505</b>	<b>+ 372</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

**2 725 équivalents temps plein travaillé** participent à la mise en œuvre des programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* : 293 en administration centrale (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, DGUHC, et mission interministérielle d'inspection du logement social, MIILOS) et 2 432 dans les services déconcentrés. Le rapport annuel de performances précise, à titre indicatif, leur répartition :

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA MISSION**

	<b>Équivalents temps plein travaillé</b>	<b>% des effectifs de la mission</b>
Aide à l'accès au logement	534,24	16,93
Développement et amélioration de l'offre de logement	2 190,96	69,44
Construction locative et amélioration du parc	1 375,07	43,58
Soutien à l'accession à la propriété	34,98	1,11
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	687,97	21,81
MILOS	92,94	2,95

Source : projet annuel de performances pour 2009.

*b) Les dépenses de fonctionnement*

Le programme d'études, qui devrait bénéficier de **4 millions d'euros**, permettra de financer :

– **un système d'information sur le parc de logements** (structure, évolution, occupation, aides versées par les pouvoirs publics), à hauteur de **0,65 million d'euros** ;

– la collecte et le traitement annuel de données à hauteur de **0,5 million d’euros** ;

– l’amélioration du système d’information et de suivi des opérations de logement locatif social, à hauteur de **0,15 million d’euros** ;

– l’appui méthodologique aux services déconcentrés et la mise en place d’outils d’évaluation, notamment sur les dispositifs d’investissement locatif et l’accession sociale, à hauteur de **0,2 million d’euros**. **Suite aux travaux de la mission d’information commune sur l’efficacité des dispositifs d’investissement locatif<sup>(1)</sup>, votre Rapporteur spécial estime crucial la mise en place de ces outils d’évaluation. Il a en effet constaté que l’État n’est pas capable, entre autres, de mesurer l’effet des dispositifs d’investissement locatif sur le parc locatif privé ;**

– la réalisation d’une dizaine d’expertises pour la mise au point, l’application et le suivi des mesures de politique du logement, à hauteur de **0,2 million d’euros** ;

– des études des services déconcentrés sur le suivi du plan de cohésion sociale, à hauteur de **2,3 millions d’euros** ;

– et la création d’un observatoire de l’habitat indigne dans chaque département, à hauteur de 200 000 euros.

**Les actions de communication** correspondent aux éditions, publications et 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 du Logement. Des actions spécifiques seront lancées en 2009 à destination des jeunes et des personnes handicapées. Une dotation d’un **million d’euros** est prévue en 2009.

**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. Une dotation de **0,35 million** d’euros devrait permettre de dispenser près de 5 700 journées de formation.

**Les frais de déplacement des agents de la DGUHC** œuvrant dans le domaine de l’habitat seront financés à hauteur de 100 000 euros.

L’action *Soutien* comprend **les crédits de fonctionnement de la mission interministérielle d’inspection du logement social (MILOS)**. Cette dotation, qui s’élèverait à 0,81 million d’euros, 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 50 000 euros.

---

(1) Rapport d’information n° 1088, 22 juillet 2008.

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 **1,8 million d'euros**. Ces crédits permettront notamment de financer le déploiement de l'application destinée aux commissions départementales des aides publiques au logement, l'observatoire des logements insalubres, impropres à l'habitation, non décentes ou dangereux et la mise en œuvre de la loi 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

L'application des mesures de cette loi nécessite la mobilisation d'importantes ressources humaines justifiant, outre des redéploiements d'effectifs, le recrutement de nouveaux agents et, enfin, le recours à des prestataires externes qui seront chargés de l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation. Comme en 2008, **4,12 millions d'euros** sont prévus pour financer ces missions nouvelles.

#### *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* 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 **8,68 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 7,7 % pour les autorisations d'engagement et de 23,5 % pour les crédits de paiement**.

**Les crédits de fonctionnement devraient s'élever à 700 000 euros**. Ils sont destinés à couvrir les dépenses nécessaires au règlement des contentieux qui pourraient aboutir en 2009.

**Les dépenses d'intervention devraient s'élever à 7,98 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 de logement, 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 **1,7 million d'euros en 2009**.

### **III.- LES MUTATIONS DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

Les moyens budgétaires des deux programmes *Aide à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement* ne sont que partiellement représentatifs du financement de la politique du logement.

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 s'élever à 34,3 milliards d'euros en 2009**.

## EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>(1)</sup>	2009 <sup>(1)</sup>
25,10	28,34	29,01	30,24	29,38	30,21	32,02	31,68	30,87	32,27	34,30

(1) Prévisions

Source : ministère du Logement et de la ville.

### A. – LA RÉFORME DU 1 % LOGEMENT

**Le 1 % logement a été amené, ces dernières années, à modifier le périmètre de ses interventions et à s'impliquer dans la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale.**

De même, il finance une partie du nouveau dispositif de pass-foncier permettant une accession progressive à la propriété<sup>(1)</sup>, ainsi que la nouvelle garantie des risques locatifs<sup>(2)</sup> et intervient dans la mise en place du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri<sup>(3)</sup>.

**Au total, la contribution du 1 % logement à la politique du logement est estimée à 3,77 milliards d'euros en 2008.** 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	2007 <sup>(1)</sup>	2008 <sup>(1)</sup>
1,70	1,51	1,6	2,11	2,58	2,60	3,02	3,04	3,44	3,44	3,77

(1) Estimations.

Source : ministère du Logement et de la ville.

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit, en conformité avec les orientations résultant de la révision générale des politiques publiques, une réforme profonde de la participation des employeurs à l'effort de construction. **Cette réforme consisterait à refonder le 1 % logement et sa gouvernance en vue de réorienter l'utilisation des ressources vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et de limiter les coûts de gestion.**

Dans ce cadre, le 1 % logement aura vocation à contribuer au financement de la politique d'amélioration du parc locatif privé et de rénovation urbaine.

**Il lui reviendra donc de prendre en charge le financement des interventions de l'ANRU et de l'Agence nationale de l'habitat. Selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial, 480 millions d'euros seraient ainsi consacrés en 2009 au financement des interventions de l'ANAH.**

(1) Convention du 20 décembre 2006 relative au développement de l'accès social par portage foncier.

(2) Convention du 20 décembre 2006 relative à la mise en place de la garantie des risques locatifs.

(3) Convention du 7 juillet 2007 relative à l'intervention du 1 % logement dans la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans abris (PARSA).

## B.– LES AIDES FISCALES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

**Les dépenses fiscales ont connu une forte hausse ces dernières années.**

Ainsi, en matière d'accession sociale à la propriété, le prêt à taux zéro a été étendu à l'acquisition de logements anciens à compter du 1<sup>er</sup> février 2005 et prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés compensant l'absence d'intérêts perçus. **L'article 46 du projet de loi de finances prévoit la prise en compte des caractéristiques thermiques et de la performance énergétique des logements neufs pour l'application du prêt à taux zéro.**

De plus, l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction d'une résidence principale.

De même, l'outil fiscal a été privilégié pour **favoriser le développement du parc locatif privé** (mise en place de dispositifs d'investissements locatifs, d'un conventionnement sans travaux avec l'ANAH, incitation fiscale à remettre sur le marché un logement vacant...) **et la construction de logements sociaux** (exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, taux réduit de TVA).

Enfin, la principale mesure **en faveur de l'amélioration de l'habitat privé** est la mise en place d'un taux réduit de TVA pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation, qui représente 5,4 milliards d'euros.

Le projet annuel de performances ne retient que les dépenses fiscales directement rattachables aux programmes *Aide à l'accès au logement*, *Développement et amélioration de l'offre de logement* et *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*. Celles-ci s'élèveraient à **11,01 milliards d'euros en 2009, soit une hausse de 16,1 % par rapport à 2008.**

### 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 2007	Évaluation pour 2008	Évaluation pour 2009
Programme <i>Aide à l'accès au logement</i>	35	36	36
Programme <i>Dév. et amélioration de l'offre de logement</i>	8 687	9 448	10 978
Programme <i>Prévention de l'exclusion et insertion personnes vulnérables</i>	920	1 035	1 035
<b>Total</b>	<b>9 642</b>	<b>10 519</b>	<b>12 049</b>
<i>Évolution année n / n+1 (%)</i>	–	9,1	14,5

Source : projet annuel de performances pour 2009.

EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>(1)</sup>	2009 <sup>(1)</sup>
Aides personnelles au logement	5 378,89	5 239	5 153	5 684,37	5 107	4 846	4 985,9	4 937
FSL/AL/FAAD	109,94	102	126	42,23	18,67	41,08	41	44,21
<b>Total aides budgétaires à la personne</b>	<b>5 488,83</b>	<b>5 341</b>	<b>5 279</b>	<b>5 726,60</b>	<b>5 125,67</b>	<b>4 887,08</b>	<b>5 026,90</b>	<b>4 981,21</b>
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	24	17	14	11	9	—	—	—
Garantie de l'accèsion sociale à la propriété	45,25	25	25	32	3,81	3,79	4,57	4,7
Prêt à taux zéro	805,98	727	593	366,80	111,18	5,50	1,48	0,07
Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine	401,14	412,53	457	523,76	626,68	546,76	714,97	551,81
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)	453	374,34	339	388,23	368,31	326,98	379,81	6
Aide au logement dans les DOM	161	168	162	173	172,68	175,75	200	210
Opérations sociales et divers	47,97	60	39	43,12	61,11	85,67	71,46	56,28
<b>Total aides budgétaires à la pierre</b>	<b>1 938,33</b>	<b>1 783,87</b>	<b>1 629</b>	<b>1 537,91</b>	<b>1 352,78</b>	<b>1 144,45</b>	<b>1 372,29</b>	<b>828,86</b>
Épargne logement	1 345	1 059	946	1 102	1 191	1 362,43	1 122	1 162,50
Compensation de l'exonération de TFPP	96,38	95	106	109	110,99	116,32	109,48	151,51
Compensation réduction des droits de mutation à titre onéreux	1 370,29	1 402	1 428	1 447	1 486	1 524,00	1 554	1 573
<b>Total aides budgétaires</b>	<b>10 238,83</b>	<b>9 680,87</b>	<b>9 388</b>	<b>9 922,51</b>	<b>9 266,44</b>	<b>9 034,27</b>	<b>9 184,67</b>	<b>8 697,08</b>
Prêt à taux zéro	—	—	—	—	120,00	300	500	700
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	480	460	351	400	25,00	2,5	30	30
Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence ppale	—	—	—	—	—	—	230	1 170
TVA sur travaux dans les locaux à usage d'habitation	3 400	3 700	4 100	5 000	4 700	4 800	5 100	5 400
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	930	930	950	1 000	1 270	800	800	800
Aides à l'investissement locatif	1 125	990	550	711	584	394	490	560
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	1 600	1 770	1 900	1 550	1 500	800	700	700
Exonération des organismes HLM d'impôt sur les sociétés	300	270	270	300	370	650	650	650
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	50	40	50	50	55	60	60	60
TVA sur construction, vente de logements sociaux	870	1 050	675	700	790	750	780	800
Exonération d'impôt sur le revenu des inérêts livret A	525	580	450	450	240	190	240	330
<b>Total dépenses fiscales</b>	<b>9 280</b>	<b>8 860</b>	<b>9 296</b>	<b>10 161</b>	<b>9 654</b>	<b>8 769,00</b>	<b>9 580</b>	<b>11 200</b>
Autres contributions (apports du FRU, opération sur les SACI)	—	—	50	100	350	—	—	—
1% logement (aides à la pierre, rénovation urbaine)	2 544	2 561	2 982	3 363	3 375	3 569	3 637	4 223
Contribution régimes sociaux au financement AL et APL	6 455	6 507	6 749	7 005	7 137	7 248	7 439	7 652
Contribution des employeurs au FNAL	1 684	1 739	1 706	1 794	1 902	2 250	2 425	2 527
<b>Total aides non budgétaires</b>	<b>19 963</b>	<b>19 667</b>	<b>20 783</b>	<b>22 423</b>	<b>12 764</b>	<b>13 067</b>	<b>13 501</b>	<b>14 402</b>
<b>Total État</b>	<b>30 201,83</b>	<b>29 347,87</b>	<b>30 171</b>	<b>32 345,51</b>	<b>31 684,44</b>	<b>30 870,27</b>	<b>32 265,67</b>	<b>34 299,08</b>

(1) Estimations.



## DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT

Le programme *Aide à l'accès au logement* regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2009 de **4,945 milliards d'euros, soit une baisse de 1 % par rapport à 2008, dont 4,937 milliards d'euros** correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles 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.

#### A.- UN BUDGET DE 14 MILLIARDS D'EUROS POUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.- 6 millions de ménages bénéficient des aides personnelles au logement

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 <sup>(1)</sup>, et en secteur locatif, les logements conventionnés <sup>(2)</sup>. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006, son 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<sup>er</sup> 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*.

**Au 31 décembre 2007, 5,975 millions de personnes bénéficiaient d'une aide au logement, soit une hausse de 0,8 % par rapport à 2006.** 2,5 millions personnes bénéficient de l'APL, 1,3 million de l'ALF et 2,2 millions de personnes perçoivent l'ALS.

#### BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/06 (%)
APL	2 751	2 708	2 637	2 589	2 567	2 482	2 496	0,6
ALF	1 247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244	1 263	1,5
ALS	2 200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199	2 199	0
<b>Total</b>	<b>6 198</b>	<b>6 168</b>	<b>6 083</b>	<b>6 055</b>	<b>6 074</b>	<b>5 925</b>	<b>5 975</b>	<b>0,8</b>

Source : Statistiques annuelles au 31 décembre de la CNAF et de la CCMSA.

Les locataires représentent 90,5 % des bénéficiaires des aides au logement. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné sont majoritaires (57 %). Par ailleurs, 553 000 ménages hébergés dans des foyers <sup>(3)</sup> bénéficient d'une aide au logement et représentent 10,2 % des locataires. Enfin, avec 682 000 bénéficiaires, les étudiants représentent globalement 13 % des locataires percevant une aide au logement.

(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.

(3) Foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, de résidences sociales et maisons-relais en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS.

Les aides personnelles au logement restent centrées sur les ménages aux revenus les plus modestes puisque **76 % des locataires bénéficient d'une aide ont un revenu inférieur à un SMIC, et 23 % compris entre 1 et deux SMIC. 92 % des accédants ont un revenu inférieur à deux SMIC.**

## 2.– Un budget de 14 milliards d'euros

**En 2007, les prestations représentent 14,24 milliards d'euros et ont augmenté de 0,7% <sup>(1)</sup>.** Les montants décaissés au titre de l'APL ont connu une baisse de 0,5 % entre 2006 et 2007. La hausse est de 1,4 % pour l'allocation de logement à caractère social et de 1,9 % pour l'allocation de logement familiale.

### PRESTATIONS VERSÉES AU TITRE DES TROIS AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT <sup>(1)</sup>

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/06 (%)
Foyers	0,938	0,944	0,935	1,019	0,943	0,980	0,993	1,3
Location hors foyers	10,173	10,853	11,125	11,564	11,715	12,056	12,232	1,5
Total location	11,111	11,797	12,059	12,586	12,657	13,036	13,225	1,4
Accession	1,567	1,466	1,361	1,302	1,146	1,106	1,016	- 8,1
<b>Total</b>	<b>12,678</b>	<b>13,263</b>	<b>13,420</b>	<b>13,885</b>	<b>13,804</b>	<b>14,142</b>	<b>14,241</b>	<b>0,7</b>

(1) décaissements, y compris les primes de déménagement.

Source : Éléments statistiques et comptables émanant des caisses des régimes général et agricole. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

## B.– LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

### 1.– Le financement des aides personnelles au logement en 2007 et 2008

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<sup>er</sup> 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. Son évolution est détaillée dans le tableau suivant.

(1) Le montant des prestations versées tout au long de l'année n'est pas en lien direct avec le nombre de bénéficiaires au 31 décembre donné plus haut.

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

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total État</b> <sup>(1)</sup>	<b>5 262</b>	<b>4 997</b>	<b>5 379</b>	<b>5 239</b>	<b>5 153</b>	<b>5 529</b>	<b>5 262</b>	<b>4 846</b>
1,48 % de la taxe sur les tabacs	–	–	–	–	–	–	144	139
Total employeurs	7 465	7 870	8 139	8 246	8 455	8 799	8 917	9 359
<b>Part de l'État dans le financement total (%)</b>	<b>41,3</b>	<b>38,8</b>	<b>40</b>	<b>38,9</b>	<b>37,9</b>	<b>38,6</b>	<b>36,7</b>	<b>33,4</b>

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

Source : ministère du Logement et de la ville.

En 2007, la dotation de l'État au FNAL s'est élevée à **4,84 milliards d'euros**. Ces crédits ont été complétés par une contribution exceptionnelle provenant des sociétés anonymes de crédit immobilier. Des transferts de crédits en cours d'année ont diminué le montant des crédits budgétaires disponibles pour l'année de 10,91 millions d'euros. Par ailleurs, sur une réserve de précaution de 246,65 millions d'euros constituée en début d'année, 76,15 millions d'euros ont été annulés en loi de finances rectificative pour 2007.

Les crédits budgétaires disponibles ont permis d'honorer le paiement de la régularisation financière de l'année 2006 en avril, ainsi que tous les versements mensuels au FNAL au titre de la contribution de l'État au paiement des aides personnelles au logement pour 2007, assuré par la CNAF et la CCMSA.

## FINANCEMENT DU FNAL EN 2007

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Prestations ALS	4 363,05	Solde au 31 décembre 2006	0,33
Frais de gestion ALS	87,36	Cotisations versées	2 249,69
Prestations APL	6 202,91	Contribution FNPf	3 557,37
Frais de gestion APL	124,06	Contribution FFIPSA	15,51
Frais de fonctionnement	216,58	<b>Contribution budgétaire</b>	<b>4 995,94</b>
Régularisations 2006	299,19	Dotations LFI	4 845,94
Frais CDC	0,09	Contribution SACI	150
		Régularisations 2006	0,1
		Intérêts CTAPL	0,07
		Sanctions APL	0,01
		Produits financiers sur placements	1 279,14
		Solde au 31 décembre 2006	256,57
<b>Total</b>	<b>11 076,88</b>		<b>11 076,88</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

En 2008, la dotation de l'État s'élève à **4,985 milliards d'euros**, sur laquelle une réserve de précaution d'un montant de 299,15 millions d'euros a été constituée. Elle devrait être levée en fin d'année.

L'article 26 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a prévu l'indexation des barèmes des aides au logement sur l'évolution de l'indice de référence des loyers prévue par l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les paramètres concernés sont : les plafonds de loyers, les plafonds de charge de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème et les équivalents de loyers et de charges locatives. Cette révision annuelle automatique des barèmes permet de stabiliser, toutes choses égales par ailleurs, la part de revenu consacrée par les ménages modestes à leur dépense de logement.

## 2.- Le financement des aides personnelles au logement en 2009

**En 2009, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 4,937 milliards d'euros au FNAL, soit une baisse de 1 % par rapport à 2008.**

Ce montant prend en compte :

– l'évolution prévisionnelle des charges du FNAL, compte tenu de l'actualisation des loyers-plafonds et du forfait de charges indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers mais aussi de mesures d'ajustement concernant la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement ;

– l'évolution prévisionnelle des recettes du FNAL compte tenu de la masse salariale qui devrait augmenter de 4% par rapport à 2008.

**Votre Rapporteur spécial se demande si, compte tenu de la dégradation récente de la conjoncture économique, ces prévisions ne seront pas remises en cause et si la baisse de la dotation au FNAL ne conduira pas, *in fine*, à de nouvelles ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.**

### LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT EN 2009

(en millions d'euros)

<b>Charges du FNAL</b>	<b>11 325</b>
Prestations APL	6 463
Prestations ALS	4 639
Frais de gestion	222
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>11 325</b>
Contribution des régimes sociaux	3 722
– dont CNAF	3 706
– dont mutualité sociale agricole	16
Cotisations employeurs	2 527
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140
<b>Contribution de l'État</b>	<b>4 937</b>

Source : projet annuel de performances pour 2009.

## C.– L’EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le projet annuel de performances pose comme objectif d’*Aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses de logement*. L’indicateur proposé mesure le taux d’effort net moyen des ménages en locatif pour trois catégories de ménages : les bénéficiaires de minima sociaux, les salariés et les étudiants.

En 2008, le taux d’effort net devrait être de 26,7 % pour les salariés, de 21,1 % pour les bénéficiaires de minima sociaux, et de 24,9 % pour les étudiants boursiers. La cible retenue en 2011 est le maintien du taux d’effort pour ces trois catégories de ménages.

**On peut regretter 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 concernés par les aides au logement. L’insuffisance de l’évaluation de la performance des aides au logement est, d’ailleurs soulignée par le Cour des comptes, dans son rapport annuel pour 2007.

## 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 DE L’ANIL ET DES ADIL

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. 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. Le nombre des ADIL est passé de 68 en 2006 à 75 en 2008 et devrait être porté à 78 en 2009. **En 2009, la dotation consacrée à l’ANIL et aux ADIL devrait s’élever à 6,82 millions d’euros soit 610 000 euros pour l’ANIL et 79 600 euros pour chacune des 78 ADIL.**

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 95,8 % en 2007. Il devrait être de 96 % en 2008 et de 96,2 % en 2009.

#### B.- LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉS

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 <sup>(1)</sup>, des associations d'aide au logement des personnes handicapées <sup>(2)</sup> et des associations de défense des droits des locataires <sup>(3)</sup>. **En 2009, le présent projet de loi de finances prévoit à cet effet une dotation de 1,48 million d'euros.**

---

(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 : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

En 2009, le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait bénéficier de 1,117 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une hausse de 7,1 % pour les autorisations d'engagement et de 12,4 % pour les crédits de paiement par rapport à 2008.

### I.- LES MOYENS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

#### A.- LES PRESTATIONS SOCIALES D'AIDE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES

Les prestations sociales d'aides aux personnes âgées et handicapées bénéficieront de **50 millions d'euros en 2009, soit une hausse de 21,7 % par rapport à 2008**. Cette hausse est liée à un rebasage des moyens nécessaires par rapport à l'exécution 2008 et à l'intégration de crédits jusqu'à présent retracés dans un fonds de concours, à hauteur de **2 millions d'euros**.

**S'agissant des personnes âgées**, les prestations d'aide sociale sont constituées par une allocation d'aide sociale à domicile versée aux personnes, qui à l'âge de la retraite, se retrouve sans droit à une pension. Son montant est égal au montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) soit 628,10 euros par mois pour une personne seule en 2008. Le nombre de bénéficiaires, résidant principalement dans les départements d'outre-mer, tend à se stabiliser. On dénombre, en effet, en 2007 comme en 2008, 216 bénéficiaires pour un montant estimé à 1,62 million d'euros. Le besoin de financement pour 2009 est estimé à environ **1,6 million d'euros**.

Par ailleurs, ces aides prennent aussi la forme de prestations d'hébergement en établissements pour personnes âgées sans domicile fixe ainsi que des frais de repas et d'aide ménagère qui sont en principe à la charge des conseils généraux. Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif est en diminution en ce qui concerne l'hébergement mais en très forte augmentation pour les prestations relatives à l'aide ménagère, les frais de repas et la participation au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il était de 2 482 en 2007, et de 2 650 au 1<sup>er</sup> avril 2008. Le besoin de financement est de 29,7 millions d'euros pour 2008 soit un coût moyen de 932 euros par mois. Le montant des besoins financiers pour 2009 est estimé à 30,8 millions d'euros pour prendre en compte l'évolution du coût de l'hébergement.

**S'agissant des personnes handicapées**, une allocation différentielle leur garantit la conservation de droits acquis au titre de la législation sur les infirmes, antérieur à la loi d'orientation n° 75-834 du 30 juin 1975. Le nombre de

bénéficiaires de cette allocation résiduelle est en diminution constante (599 personnes en 2007, 479 au 1<sup>er</sup> avril 2008). Le besoin de financement de cette prestation est estimé à 1,5 million d'euros pour 2009 soit le même montant qu'en 2008.

Les personnes âgées sans domicile fixe bénéficient aussi de la prise en charge des frais de séjour en établissements d'hébergement et du versement de l'allocation compensatrice de tierce personne. Le nombre de bénéficiaires de ces prestations était de 958 en 2007 et de 871 en avril 2008. Le montant de la dépense est de 16,06 millions d'euros en 2008 et le montant estimé des besoins pour 2009 est de 16,1 millions d'euros pour prendre en compte l'augmentation annuelle du coût de l'hébergement.

## B.- LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES JEUNES

Créés en mars 2002, les points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ) ont été particulièrement soutenus par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales situées dans des départements où la question des jeunes en difficulté se posait avec acuité. Il demeurerait toutefois difficile de trouver des cofinanceurs pour leur mise en place. C'est pourquoi, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a décidé du renforcement des PAEJ et a fixé l'objectif d'une meilleure couverture territoriale.

Alors que le réseau comptait 174 points d'accueil en 2003, le plan de cohésion sociale avait prévu la création de 300 PAEJ au cours des années 2005, 2006 et 2007. 38 points ou antennes ont été ouverts en 2006. Au 31 décembre 2007, on recensait 291 PAEJ ou antennes répartis sur 80 départements. La dépense correspondante s'est élevée à 10,14 millions d'euros.

Les créations n'ont pas tout à fait permis d'atteindre les objectifs poursuivis en raison, notamment, de la difficulté rencontrée pour mobiliser les cofinancements nécessaires à la viabilité de ces structures, dont le seuil est estimé à 100 000 euros.

Le nombre de bénéficiaires peut être estimé aujourd'hui à **60 000 jeunes et 20 000 parents** pour 4 à 5 entretiens d'aide et d'écoute en moyenne.

Le projet de loi de finances prévoit une dotation de **10,76 millions d'euros** afin de permettre, comme en 2008, le fonctionnement de 300 PAEJ, avec un apport moyen de 35 860 euros par l'État.

## C.- LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La politique de lutte contre l'exclusion est également orientée vers la population des gens du voyage : des mesures de préscolarisation et de scolarisation des enfants sont engagées, tandis que des dispositifs tendant à favoriser l'accès aux droits et l'orientation de ces personnes vers des formations

adaptées sont mis en place. Ces outils sont complétés par le développement de la médiation et la formation des intervenants auprès de ces publics.

Ces actions visent également à mettre en œuvre les dispositions relatives à la domiciliation prises en application de l'article 51 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable : en effet, les personnes sans domicile stable pourront désormais bénéficier auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet, des droits que permet le fait de disposer d'une domiciliation, en particulier l'inscription sur les listes électorales, l'ouverture d'un compte bancaire et le paiement autrement qu'en espèces au guichet postal de l'ensemble des prestations sociales. **2,47 millions d'euros sont prévus en 2009, soit une diminution de 530 000 euros par rapport à 2008.**

La politique d'insertion assure enfin des actions de lutte contre l'illettrisme mises en œuvre par les services déconcentrés en soutien des initiatives associatives de terrain et en lien avec l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), pour un montant de **0,36 million d'euros pour 2009.**

## **II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : UN CHANTIER PRIORITAIRE**

L'étude menée en 2001 par l'INSEE a permis d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile fixe en France métropolitaine, dont 63 500 personnes privées de domicile, 16 000 enfants les accompagnant et 6 500 personnes logées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou d'hébergement provisoire pour réfugiés. En comptabilisant les personnes hébergées chez des tiers (155 000), vivant toute l'année en camping ou en mobile home <sup>(1)</sup> (100 000), ou hébergées dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des centres d'hébergement d'urgence (77 000), **on dénombre environ 419 000 personnes en France sans domicile personnel.**

### **A.- UNE PRIORITÉ DES POUVOIRS PUBLICS**

Au sein du parc national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire, on peut distinguer :

– **le dispositif généraliste d'urgence**, qui comprend des places dans des centres d'hébergement d'urgence (CHU) et dans des chambres d'hôtel, réparties sur l'ensemble du territoire ;

– **le dispositif généraliste d'insertion** qui comprend les places des 770 CHRS. Les personnes et les familles y sont accueillies sur une durée moyenne prévisionnelle de 6 mois, renouvelable en fonction d'un projet dont l'objectif est

---

(1) Hors marinières et gens du voyage.

de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement ;

– **le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile** qui comprend, fin 2007, un peu plus de 30 350 places réparties entre 20 140 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), 9 190 places en accueil d'urgence des demandeurs d'asile et 1 020 places en centres provisoires d'hébergement destinées aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle ;

– **les logements temporaires** qui comprennent les résidences sociales et les maisons-relais. Ces dernières permettent, d'offrir un logement pérenne à des personnes isolées très désocialisées ;

– **les logements-foyers** qui comprennent les foyers de jeunes travailleurs, (23 500 places) et les foyers de travailleurs migrants (soit 62 500 places) ;

**La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu de renforcer le parc d'hébergement des personnes les plus vulnérables** en créant notamment **7 000 places en centres d'aide aux demandeurs d'asile et 1 300 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale** dont 500 par transformation de places de centres d'hébergement d'urgence en CHRS.

**Dans le cadre du pacte national pour le logement**, 50 millions d'euros ont été mobilisés en octobre 2005 pour la réalisation de travaux de mise en sécurité dans les structures d'hébergement collectif. Ces travaux concernent les centres d'hébergement d'urgence, les CHRS, les CADA, les hôtels sociaux ainsi que les foyers de travailleurs migrants. Ce programme en cours d'achèvement a permis, au 30 août 2007, la mise aux normes de sécurité de près de 900 structures dont 372 CHRS et CADA, 53 CHU, 264 foyers de travailleurs migrants et 170 résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants.

**Un plan triennal d'action en faveur de l'hébergement d'urgence**, adopté le 12 mai 2006, a amélioré les conditions d'accueil, en prévoyant notamment la pérennisation de 5 000 places hivernales dont 500 places en 2006 et 2 000 places en 2007. Ce plan a été complété par la mise en œuvre du **programme d'actions renforcé pour les sans-abri (PARSA)** en janvier 2007 qui modifie sensiblement le volet « hébergement » du traitement de l'urgence sociale.

Le PARSA vise, en effet, à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement. À des objectifs quantitatifs de créations de places, s'ajoutent des objectifs qualitatifs comme l'extension des horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence et une action de soutien aux métiers du secteur. Pour compléter le dispositif d'hébergement et faciliter l'accès au logement, le PARSA prévoit la création de 9 000 places en maisons-relais.

Enfin, en vertu de la **loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement** opposable, les demandeurs de logement les plus prioritaires auront la possibilité, à compter du 31 décembre 2008, après avoir saisi la commission de médiation, puis, en cas d'avis favorable de celle-ci non suivi d'effet dans un délai raisonnable, d'engager un recours devant la juridiction administrative. Celle-ci pourra alors demander, sous astreinte financière, le logement, le relogement ou encore l'accueil en structure adaptée des demandeurs.

L'article 4 de cette loi énonce le principe de continuité de la prise en charge : ainsi une personne hébergée dans un centre d'hébergement d'urgence doit pouvoir y rester tant que ne lui est pas proposée une orientation durable. En conséquence, une grande partie du parc d'hébergement d'urgence va être transformée en hébergement de stabilisation et en CHRS et une offre de logements très sociaux et de logements adaptés destinés aux personnes prises en charge par le dispositif d'hébergement devra être significativement développée. La loi a aussi modifié la programmation du plan de cohésion sociale en augmentant les crédits alloués, comme le montre le tableau suivant.

**PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DES CENTRES D'HÉBERGEMENT**

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places d'hiver	164	164	214	195	195
CHRS	461	467	508	544	544
Centres d'accueil des demandeurs d'asile	143	151	159	159	159
<b>Total</b>	<b>768</b>	<b>782</b>	<b>881</b>	<b>898</b>	<b>898</b>

Auditionné par votre Rapporteur spécial, M. Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, a indiqué que **40 000 dossiers avaient pour l'instant été déposé auprès des commissions de médiation.**

Suite à la mission de notre collègue Étienne Pinte <sup>(1)</sup>, **l'hébergement et l'accès au logement ont été déclarés « grand chantier prioritaire 2008-2012 ».** Le Premier ministre a nommé, par un décret du 28 avril 2008, M. Alain Régnier délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées afin de mettre en œuvre la nouvelle stratégie de lutte contre l'exclusion. C'est ainsi que trois objectifs ont été retenus <sup>(2)</sup> :

– établir dans chaque département un diagnostic partagé du dispositif d'hébergement et d'accès au logement pour les personnes sans domicile ;

(1) M. Etienne Pinte, rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, la Documentation française, 5 septembre 2008.

(2) Circulaire du Premier ministre du 22 février 2008.

– engager un plan d’humanisation et de rénovation des centres d’hébergement, qu’ils soient d’urgence, de stabilisation ou d’insertion, existants et prévoir les créations de places nouvelles dont le besoin résulte à la fois du desserrement des structures existantes et des besoins non satisfaits ;

– créer un fonds de 5 millions d’euros en 2008 pour financer des expérimentations ou opérations atypiques.

Par ailleurs, le décret du 27 juin 2008 <sup>(1)</sup> a ouvert **147 millions d’euros pour financer la mise en œuvre de ce plan.**

**À compter de 2009, la gestion des crédits dédiés à la rénovation et à l’humanisation des structures d’hébergement sera assurée par l’Agence nationale de l’habitat.**

## B.– DES MOYENS IMPORTANTS ALLOUÉS À L’HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ

### 1.– L’hébergement d’urgence

Le dispositif généraliste d’hébergement d’urgence comprend **26 000 places permanentes** dans les centres d’hébergement d’urgence (CHU) ou de stabilisation et de chambres d’hôtel réparties sur l’ensemble du territoire. Pendant l’hiver 2007-2008, en moyenne, **5 700 places supplémentaires** ont été mises en service.

Le comité interministériel de lutte contre l’exclusion (CILE) a annoncé le 12 mai 2006 des mesures dans le cadre du plan triennal pour l’hébergement d’urgence, et notamment **la transformation de 2 500 places hivernales en places d’hébergement à l’année.**

La mise en place en janvier 2007 du plan d’action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA) a prévu l’extension des horaires d’ouverture des places d’hébergement d’urgence, ainsi que la transformation de 10 000 places d’hébergement d’urgence en 6 000 places de stabilisation et 4 000 places de centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Aujourd’hui, 9 000 places sont disponibles 24 heures sur 24. Cette mesure représente un coût de 14 millions d’euros. **Dans ce cadre, en 2008, 674 places sont transformées en places de CHRS.** Enfin, l’application du droit au logement opposable suppose le maintien en activité des places jusque-là en fonctionnement uniquement hivernal.

À la suite de la mission d’audit de modernisation menée sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d’hébergement d’urgence, le rapport publié en avril 2006 concluait au nécessaire « rebasage » des crédits d’hébergement d’urgence sur la base de leur exécution constatée l’année précédente : en effet, les

---

(1) Décret n° 2008-629 du 27 juin 2008 portant ouverture et annulations de crédits à titre d’avance.

besoins croissants d'hébergement ont conduit ces dernières années à constater une exécution supérieure à l'exécution de l'année précédente, conduisant ainsi à l'ouverture de crédits en cours d'année. Une telle gestion budgétaire interdit toute programmation et toute rationalisation de la dépense.

Ce problème n'a pas été résolu en 2007, puisque la dotation de 136,5 millions d'euros s'inscrivait bien en deçà de la consommation des crédits constatée en 2006. Il a donc été procédé à l'ouverture de 70 millions d'euros par décret d'avance dans le cadre de la mise en œuvre du PARSA.

En 2008, **198,67 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 149,44 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts**. Ces crédits doivent permettre de financer 5 600 places de stabilisation, 5 500 places d'urgence pérenne et, en fonction des besoins, 3 000 places dans des hôtels ou des centres d'hébergement d'urgence.

Comme en 2007, cette dotation initiale s'est révélée insuffisante. Suite au lancement par le Premier ministre du « chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abris », **98 millions d'euros ont été ouverts : 73,5 millions d'euros pour compléter les crédits ouverts en loi de finances, et 24,5 millions d'euros pour financer des mesures nouvelles**, c'est-à-dire le renforcement de l'accompagnement social dans les centres d'hébergement d'urgence (19,5 millions d'euros) et des projets innovants (5 millions d'euros).

**Votre Rapporteur spécial regrette ces ouvertures de crédits systématiques en cours d'année. Outre le fait qu'elles restreignent la portée du vote du Parlement, elles rendent plus difficile la gestion de ces centres, compte tenu de l'imprévisibilité, en cours d'exercice, pesant sur le versement effectif des crédits.**

**Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 234,22 millions d'euros de crédits, soit une augmentation de 56,7 % par rapport à 2008.** Cette dotation en forte progression, marque la volonté de prévoir les crédits nécessaires au fonctionnement des centres d'hébergement d'urgence dès le vote de la loi de finances initiale.

**Néanmoins cette dotation reste inférieure de 5,3 % aux crédits effectivement ouverts en 2008.** Cette baisse est due :

– à la programmation de la transformation de 600 places d'hébergement de stabilisation (300 en places de résidences sociales et 300 places en places de maisons-relais) ;

– à la suppression de 650 places d'hôtel grâce au développement des capacités d'accueil des structures d'hébergement, générant une économie de 3,91 millions d'euros dont une partie est redéployée au profit de l'intermédiation locative.

**Votre Rapporteur spécial salue la progression de ces crédits, qui correspondent davantage aux dépenses constatées. Cependant, il se demande si, compte tenu de la dégradation du contexte économique, ces crédits seront effectivement suffisants et si des ouvertures de crédits complémentaires ne seront pas nécessaires.**

En effet, M. Patrick Doutreligne, délégué général de la fondation Abbé Pierre, auditionné par votre Rapporteur spécial, a souligné que la baisse de l'activité économique faisait déjà sentir ses premiers effets et que l'afflux de personnes dans les centres d'hébergement avait considérablement augmenté dès cet été.

**LE FINANCEMENT ET L'ÉVOLUTION DES PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE**

(en millions d'euros)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009<sup>(1)</sup></b>
Crédits LFI	109,66	136,5	149,44	234,22
Décret d'avance	n.c	70	98	–
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>184,78</b>	<b>206,5</b>	<b>247,4</b>	–

(1) Projet de loi de finances.

Source : direction générale de l'action sociale.

Cette dotation devrait permettre de financer :

– **9 045 places d'hébergement d'urgence, à hauteur de 111,25 millions d'euros.** Le coût moyen par place est de 12 300 euros et intègre le financement d'un accompagnant pour 20 places d'hébergement (soit 1 900 euros par place) conformément aux préconisations formulées par Étienne Pinte ;

– **3 698 places de stabilisation hors CHRS, à hauteur de 51,03 millions d'euros** pour un coût moyen de 13 800 euros ;

– **5 000 places hivernales à hauteur de 16,25 millions d'euros**, soit un coût moyen par place de 3 250 euros pour 5 mois ;

– **9 152 nuits d'hôtel à hauteur de 55,12 millions d'euros par an**, soit un coût moyen de 6 023 euros par an.

**2.– Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale**

Dans le cadre du PARSA, un seuil de 36 465 places a été fixé comme objectif à atteindre au 31 décembre 2007 avec la création de 600 nouvelles places en 2007 ainsi que la transformation de 4 000 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS, et enfin, avec la transformation de 400 places de stabilisation en places de CHRS. Ces objectifs ont été, pour partie, atteints :

– 6 093 nouvelles places ont été réalisées, dont 2 795 sont passées sous un statut de CHRS au cours de l'année 2007 ;



– 2 740 places d’hébergement d’urgence ont été transformées en places de CHRS d’insertion.

**Le parc de places de CHRS est passé de 31 465 places en 2006 à 37 220 places au 31 décembre 2007.**

**En 2008**, le parc des CHRS se trouve augmenté non seulement des 600 places nouvelles créées au cours de l’année 2007, mais aussi de 4 000 places d’hébergement d’urgence et de 400 places dites de stabilisation qui sont devenues des places de CHRS dans le cadre du PARSA. 544,48 millions d’euros ont été prévus par la loi de finances initiale. Ces crédits ont été complétés en cours d’exercice à hauteur de 42 millions d’euros. **Au total, les CHRS bénéficient d’un financement de 586,48 millions d’euros en 2008.**

Une étude menée par la DREES sur les établissements sociaux et médico-sociaux portant sur l’année 2004 estime à **118 000** le nombre de personnes accueillies dans ces CHRS. 54,4 % des personnes accueillies ont entre 26 et 55 ans et deux tiers sont des hommes. 33 % étaient au chômage au moment de l’enquête et 38 % exerçaient une activité professionnelle, en CDD, en CDI, à leur compte, en contrat aidé, en activité d’insertion par l’économie ou en stage. La durée moyenne de séjour est de 4,2 jours dans les centres d’hébergement et de réinsertion sociale dédiés à l’urgence <sup>(1)</sup>, et de 185 jours, soit environ 6 mois, dans les CHRS dits d’insertion qui comprennent un accompagnement social.

En 2009, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 576,57 millions d’euros, soit une hausse de 5,9 % par rapport aux crédits votés en 2008. Comme pour l’hébergement d’urgence, cette hausse traduit la volonté d’éviter des ouvertures complémentaires de crédits en cours d’exercice. **Cependant, cette dotation est inférieure de 1,7 % aux crédits effectivement ouverts en 2008 et votre Rapporteur spécial se demande si cette dotation est suffisante, compte tenu du contexte économique.**

**LE FINANCEMENT ET L’ÉVOLUTION DES PLACES  
DANS LES CENTRES D’HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE**

*(en millions d’euros)*

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009 <sup>(1)</sup></b>
Crédits LFI	492,5	544,48	576,57
Décret d’avance	28,2	42	–
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>520,7</b>	<b>586,48</b>	<b>576,57 <sup>(1)</sup></b>

(1) Projet de loi de finances.

Source : direction générale de l’action sociale.

Cette dotation devrait permettre de financer :

---

(1) Cette durée est cohérente avec la réglementation en vigueur qui prévoit au-delà de 5 jours une admission à l’aide sociale et un contrat de séjour.

– **37 467 places en métropole**, soit les 36 793 places existantes au 31 décembre 2007, auxquelles s’ajoutent 674 places d’hébergement d’urgence transformées dans le cadre du PARSA ;

– **427 places dans les départements d’outre-mer.**

Le coût moyen par place sera, en 2009, de 15 195 euros en métropole et 16 965 euros dans les départements d’outre-mer.

### 3.– La création de maisons-relais

Le dispositif des maisons-relais fait suite au programme expérimental des « pensions de famille » qui avait été initié en 1997. Ces maisons associent des logements privatifs et des locaux collectifs en offrant un cadre de vie qui doit permettre une réadaptation à la vie sociale.

La participation de l’État au fonctionnement de ce dispositif est affectée à la rémunération de l’hôte et s’élève, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, à 12 euros par jour et par place pour les maisons ouvertes avant 2007 et à 16 euros par jour et par place pour les maisons ouvertes depuis 2007.

Le plan de cohésion sociale prévoyait une montée en charge du dispositif pour atteindre 4 000 nouvelles places en 2007. Le PARSA a porté ce nombre à 12 000 places. L’objectif de 12 000 places étant loin d’être atteint, une coordination a été mise en place en février 2008, dans le cadre du « chantier prioritaire 2008-2012 » pour accélérer la création des places en maisons relais et atteindre l’objectif de 12 000 places à l’horizon 2012.

Le tableau suivant retrace l’évolution du financement et de la création de places en maisons relais.

#### ÉVOLUTION DES PLACES EN MAISONS RELAIS ET DE LEUR FINANCEMENT

(en millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Objectifs du PARSA
Places	n.c	3 168	4 600	8 371 <sup>(1)</sup>	n.c	12 000
Financement	13,03	19,14	21,27	38,16	54,01	–

(1) Objectif.

Source : direction générale de l’action sociale.

**Au 31 décembre 2007, 264 structures offrent plus de 4 600 places dans la quasi-totalité des départements**, puisque seuls 7 départements sont dépourvus de maisons relais. Il est prévu de créer 7 000 places sur la période 2009-2012.

**En 2009, conformément aux préconisations du rapport d’Étienne Pinte, 53,99 millions d’euros sont affectés au fonctionnement des maisons relais, soit :**

– **33,80 millions d’euros** pour les 5 787 places financées au 31 décembre 2007 au tarif de 16 euros par jour ;

– **15,09 millions d’euros** pour les 2 584 places créées en 2008 au tarif de 16 euros par jour ;

– **5,11 millions d’euros** pour la création de 3 629 places au tarif de 16 euros par jour sur une période de 88 jours ce qui implique un effet report sur 2010 de 9 mois

### C.– UN DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE EN AMONT DE L’OFFRE DE LOGEMENT

La politique de lutte contre l’exclusion repose, en amont, sur les capacités de mobilisation d’équipes destinées à assurer une veille sociale, qui seront à même d’orienter les publics accueillis vers des solutions d’hébergement. Elle est constituée autour de quatre types de services qui assurent les premiers contacts avec les personnes sans domicile, leur apportent les aides matérielles indispensables telles que l’hygiène, l’habillement et la restauration : le service téléphonique d’urgence « 115 », présent dans chaque département, les services d’accueil et d’orientation (SA), les équipes mobiles de type « SAMU social », et enfin, les accueils de jour.

Ces services sont essentiellement financés par l’État, qui contribue à hauteur de 67 % au budget des équipes mobiles, de 50 % à celui des accueils de jour, de 78 % des services d’accueil et d’orientation et enfin, de 87 % pour les 115. Ces quatre types de services ont connu un fort développement dans les dernières années, puisqu’ils n’étaient que 451 en 2000 et 649 en 2005.

Une enquête de la DGAS permet de connaître, pour 2007, le nombre et le coût moyen annuel pour l’État de chaque type de structures faisant partie des plates-formes de veille sociale :

#### LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE

	Coût moyen (en euros)	Nombre de structures
Équipe mobile	94 029	134
Accueil de jour	75 347	288
Service d’accueil et d’orientation	80 582	103
Équipe d’écouterants « 115 »	158 000	une par département

Source : projet annuel de performances.

Le projet annuel de performances indique que « la mise en œuvre des mesures récentes sur l’hébergement (...) peut avoir des effets sur le dispositif de veille sociale qu’il conviendra d’observer attentivement. Cette observation permettra d’apprécier les évolutions à apporter aux services concernés. Toutefois, pour combler des lacunes persistantes sur certains points du territoire dans les

*services qui vont au-devant des personnes les plus exclues, il apparaît nécessaire de renforcer les équipes mobiles par la création de 25 équipes supplémentaires. »*

C'est pourquoi, **le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 43,35 millions d'euros, soit une augmentation de 2,35 millions d'euros par rapport à 2008** (soit 94 029 euros en moyenne par équipe).

#### D.- L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INDIVIDUALISÉ

Gérées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, et prescrites par l'agence nationale pour l'emploi, les mesures d'accompagnement social individualisé (ASI) permettent l'élaboration d'un itinéraire contractualisé vers l'emploi, et peuvent être mobilisées en complément d'autres dispositifs, en particulier les contrats aidés.

Le projet annuel de performances indique que ce dispositif sera supprimé progressivement compte tenu de la mise en place de mesures d'accompagnement global et personnalisé suite aux travaux du Grenelle de l'Insertion et de la création du revenu de solidarité active.

Les crédits prévus en 2009 permettent donc d'assurer la transition vers d'autres dispositifs. **9,4 millions d'euros sont prévus, soit une baisse de 65,2 % par rapport à 2008.** Cette dotation permettra de mettre en œuvre **11 750 mesures** d'accompagnement.

Les crédits d'insertion d'accompagnement social consacrés aux centres d'adaptation à la vie active correspondent au financement total ou partiel de structures de mise au travail de publics très désocialisés, non susceptibles d'intégrer une structure d'insertion par l'activité économique. En 2009, une dotation de **3,6 millions d'euros** est prévue pour financer 26 structures qui ont vocation à relever ultérieurement des CHRS.

#### E.- LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES

1.- L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées

– **L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, communément appelée aide au logement temporaire (ALT)**, a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. Cette aide, financée à parité par l'État et les organismes de protection sociale et liquidée par les Caisses d'allocations familiales, doit permettre d'accueillir dans un parc de logements géré par les associations ou CCAS, en urgence et de manière temporaire, des personnes sans ressources et qui, compte tenu de leurs conditions d'accueil, ne peuvent bénéficier des aides personnelles au logement.

1 689 organismes ont été conventionnés en 2007, dont 1 389 associations et 300 organismes divers. En 2007, les crédits ont permis de mobiliser **27 688 logements et 102 000 ménages ont bénéficié de cette aide**. L'aide attribuée aux organismes est destinée à couvrir, au moins partiellement, le loyer et les charges. En 2009, l'aide variera de 225,92 euros par mois pour une chambre individuelle en zone 3 à 409,74 euros pour un logement de plus de 5 pièces en zone 1 (forfait charges inclus).

– **L'aide aux communes gérant des aires d'accueil des gens du voyage** est forfaitaire et varie en fonction du nombre d'emplacements installés. Ce montant est de 132,45 euros par mois en 2008, par emplacement, 50% étant à la charge de l'État.

La loi de finances pour 2009 prévoit de financer l'ALT à hauteur de **41,66 millions d'euros, soit une quasi-reconduction des moyens mobilisés en 2008**.

– **L'aide à l'intermédiaire locative** permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages prioritaires DALO. Conformément aux recommandations du rapport d'Étienne Pinte, **2,56 millions d'euros sont prévus en 2009 afin de mobiliser 300 logements, soit un coût de 8 541 euros par logement**. La dépense couvrira le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché, ainsi que des charges de fonctionnement pour les opérateurs, la prospection de logements et l'accompagnement des ménages bénéficiaires. Cette mesure est la contrepartie de la diminution de la capacité en chambre d'hôtels au titre de l'hébergement d'urgence, à raison de 650 places en 2009.

## 2.– L'aide à la gestion locative sociale

**L'aide à la gestion locative sociale (AGLS)** est une aide versée par l'État aux gestionnaires de résidences sociales pour mettre en place des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies. Son montant plafond annuel est défini en fonction d'un barème lié au nombre de logements de la résidence sociale : 11 500 euros pour moins de 50 logements, 19 000 euros entre 50 et 100 logements et 22 500 euros pour plus de 100 logements. **Pour 2009, le montant inscrit est de 5,72 millions d'euros**.

## 3.– Le soutien aux associations intervenant en faveur des plus démunis

**Une dotation de 5,13 millions d'euros est destinée à compléter la dotation communautaire au titre de l'aide alimentaire, soit une quasi-reconduction des moyens mobilisés en 2008**. Cette aide est en effet assurée par le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui permet la mise à disposition de denrées alimentaires pour les cinq associations que sont la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire, les Restaurants du cœur, l'ANDES et la Croix-Rouge.

Par ailleurs, **le projet de loi de finances prévoit une dotation nouvelle de 10 millions d'euros, afin de soutenir des grands réseaux de distribution d'aide alimentaire** (Fédération Française des banques alimentaires, Secours populaire, Restaurants du cœur, ANDES, Croix-Rouge). Ces crédits supplémentaires, qui transiteront par l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer chargé d'élaborer les appels d'offre alimentaire, permettront de compléter les denrées financées par le programme européen d'aide alimentaire par des produits à base de viande, poisson, fruits et légumes.

L'État subventionne enfin des associations spécialisées œuvrant en faveur des personnes prostituées ou en situation de risque : les crédits qui leur seront consacrés en 2009 représentent **2,1 millions d'euros**.

### **III.- LA CONDUITE ET L'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION**

Les crédits destinés à la conduite, à l'animation et à l'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion devraient représenter **24,52 millions d'euros en 2009, soit une baisse de 7,5 % par rapport à 2008**.

#### **A.- L'INGÉNIERIE, L'ANIMATION ET L'EXPÉRIMENTATION D'OUTILS**

Comme en 2008, le projet de budget prévoit de financer les actions d'actions d'ingénierie, d'animation et d'expérimentations d'outils à hauteur de **10,61 millions d'euros**.

**Le soutien financier aux associations têtes de réseaux** intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions ou dans un cadre d'intervention sociale représente **8,8 millions d'euros** en 2008, pour le financement de 81 associations. Cette dotation est reconduite en 2009.

Par ailleurs, en 2009, une dotation de 1,4 million d'euros doit permettre :

– d'une part la mise en place d'outils d'évaluation des dispositifs de lutte contre l'exclusion à travers le développement de groupements de coopération, l'observation participative, les forums locaux, mais également des conférences territoriales et des journées thématiques ;

– et d'autre part, la mise en place de 30 nouvelles chartes territoriales de cohésion sociale, qui sont un outil privilégié de la territorialisation des politiques publiques et de la déclinaison locale des dispositifs d'action sociale mis en place par l'État.

## B.– LA CONTRIBUTION AU FONDS DE COOPÉRATION DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

Les crédits versés au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) aident les associations à salarier des personnels permanents qui exercent principalement des fonctions d'encadrement et jouent un rôle dynamique de développement des actions de terrain menées par les associations.

La gestion du dispositif est ainsi assurée par le FONJEP qui verse les subventions destinées à la rémunération des personnels dans les conditions fixées par l'article 19 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. Il assure la régularité des paiements, tout en vérifiant l'occupation du poste par un salarié. Le FONJEP a pour but essentiel de faciliter la rétribution de personnels permanents d'associations. Dès lors qu'un ministère attribue un poste, le FONJEP verse la participation correspondante par trimestre et d'avance. Aussi, un fonds de roulement en rapport avec l'importance de la masse financière gérée par le FONJEP est nécessaire. Il permet de faire face aux échéances de versement des différents ministères.

Le nombre de postes FONJEP financés au titre du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* s'élève à **1 488**. Chaque poste représente, pour l'association bénéficiaire, une aide de l'État dont le montant est de 7 320 euros. À ce coût, s'ajoutent des frais de gestion à la charge de l'État de 51 euros par poste. **Une dotation de 10,97 millions d'euros est prévue en 2009.**

## C.– LA QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL

La direction générale de l'action sociale est également chargée de la création et de l'organisation des diplômes du travail social et est, à ce titre, responsable de la qualification des professionnels du secteur du travail social, qui interviennent auprès des personnes en situation de fragilité.

**Ainsi, en 2009, 2,71 millions d'euros seront destinés au développement des ressources pédagogiques nationales et au développement de l'emploi social, à travers :**

- le soutien aux associations têtes de réseau ;
- le développement de plateformes régionales et de pôles ressources pour favoriser la mutualisation des ressources pédagogiques, une meilleure articulation de la formation et de la recherche, ainsi que les activités de recherche elles-mêmes dans le domaine ;
- des actions de professionnalisation ;
- des actions d'animation et des partenariats locaux, principalement destinées à dynamiser les partenariats au plan local ;
- la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;

– et enfin, le versement de la subvention au centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels de Chambéry.

Le soutien à la qualification des professionnels du secteur passe enfin par la subvention accordée à l’institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe.

#### IV.– LES RAPATRIÉS

L’action *Rapatriés* regroupe l’ensemble des crédits liés à l’indemnisation des Français rapatriés d’outre-mer. Elle retrace l’impact budgétaire de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés, qui a étendu l’allocation de reconnaissance à tous les harkis et veuves de plus de 60 ans originaires d’Afrique du Nord, et qui a également eu pour effet de restituer aux rapatriés installés dans des professions non salariées, des sommes prélevées sur des prêts consentis au titre des lois de 1970 et de 1978. Cette action concourt également à l’insertion professionnelle et sociale des enfants de harkis et à la mise en place d’un outil de mémoire et de recherche, notamment au travers du financement du mémorial de la France d’outre-mer.

La loi du 23 février 2005 a généré des dépenses importantes. La mise en œuvre rapide des mesures a permis de concentrer l’impact budgétaire des avantages consentis sur les trois premières années : c’est ainsi que 89,8 millions d’euros ont été ouverts en 2005, 176,8 millions d’euros en 2006, 171 millions d’euros en 2007 et 51 millions d’euros en 2008. **Le projet de loi de finances prévoit une dotation de 38 millions d’euros.**

Le tableau suivant résume l’évolution des dépenses consacrées aux rapatriés.

##### ÉVOLUTION DES DÉPENSES RELATIVES AUX RAPATRIÉS

(en millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Crédits LFI	22	176,86	171	51,01	38
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>89,85</b>	<b>176,86</b>	<b>168</b>	<b>51,01</b>	–

Source : ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité.

#### A.– LE DÉSENETTEMENT DES RAPATRIÉS RÉINSTALLÉS

Les rapatriés ayant exercé une activité professionnelle non salariée ont été réinstallés dans des conditions souvent précaires. Un certain nombre d’entre eux est toujours confronté à un endettement professionnel important, tandis que les mesures d’aide antérieures n’ont pas permis de résorber le surendettement des situations les plus dégradées.



L'ensemble des dossiers des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée reconnus éligibles au dispositif du décret du 4 juin 1999 (723 dossiers éligibles sur 3 145 demandes) a fait l'objet d'un examen par la commission nationale de désendettement (CNAIR) qui s'est achevé en 2008. Sur ce total, 225 dossiers ont donné lieu au paiement d'une aide de l'État, pour un montant global de 14,65 millions d'euros, le versement de 10,4 millions d'euros étant encore prévu sur 2008.

S'agissant des dossiers reconnus éligibles mais n'ayant pu aboutir à un plan d'apurement, le Gouvernement a demandé qu'un réexamen soit diligenté en 2008, dans le cadre du droit de réformation ouvert par l'article 12 du décret du 4 juin 1999.

À ce titre, et sans préjuger de l'issue de ces réexamens en cours (302 dossiers), **une dotation de 10 millions d'euros est prévue en 2009**, à laquelle pourrait, toutefois, s'ajouter le règlement de dossiers finalisés en 2008 mais non réglés sur l'exercice, ainsi que de secours exceptionnels qui seraient accordés par les préfets pour sauvegarder des toits familiaux, en vertu du décret du 23 mars 2007.

#### B.- L'ALLOCATION DE RECONNAISSANCE

Depuis 2003, les harkis et leurs veuves, âgés de 60 ans et plus (12 385 personnes) domiciliés dans un État de l'Union européenne bénéficient d'une allocation de reconnaissance indexée sur l'indice des prix à la consommation.

Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les intéressés se sont vus proposer le choix entre une forte augmentation de l'allocation de reconnaissance, portée de 1 830 euros à 2 800 euros par an, ou son maintien, assorti du versement d'un capital de 20 000 euros, ou encore, le versement d'un capital de 30 000 euros se substituant à la rente.

Les options exercées, qui ont concerné 12 185 personnes, ont été traitées selon l'âge des bénéficiaires en 2005, 2006 ou 2007. Les rentes annuelles, indexées sur l'indice des prix à la consommation, s'élèvent respectivement, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007, et selon l'option retenue, à 2 940 euros et 1 951 euros.

Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance ont tous reçu, entre 2005 et 2008, le montant en capital correspondant à leur choix (20 000 euros et 30 000 euros). Seules les rentes maintenues ou revalorisées continuent donc désormais d'être versées. La dépense correspondante est donc passée de 134 millions d'euros en 2006 à 12,5 millions d'euros en 2008 (pour environ 6 000 rentes), mais la prise en compte d'un arrêt du Conseil d'État du 6 avril 2007 pourrait entraîner le réexamen de situations de dérogations représentant un coût supplémentaire potentiel estimé à ce jour à 4,3 millions d'euros. **12 millions d'euros sont prévus par le présent projet de loi de finances.**

### C.– L'ALLOCATION AUX ORPHELINS DES SUPPLÉTIFS DÉCÉDÉS

La loi du 23 février 2005 a également prévu, sous certaines conditions, le versement aux orphelins d'anciens supplétifs d'un capital de 20 000 euros par fratrie. Il est prévu que cette allocation forfaitaire, soit versée en 2008 et en 2009, selon que le supplétif décédé était né avant ou après 1930 ; 2 150 demandes ont été enregistrées, dont 1 480 ont été reconnues éligibles. Les dossiers éligibles à un versement en 2008 sont en cours de liquidation. La dépense à ce titre est évaluée sur deux ans à 30 millions d'euros, soit 20 millions d'euros en 2008 et 10 millions d'euros en 2009.

**Le projet de loi de finances prévoit de financer cette allocation à hauteur de 10,2 millions d'euros.**

### D.– LE PLAN HARKIS

Outre l'allocation de reconnaissance et l'allocation aux orphelins, la politique en faveur des harkis et de leurs familles comporte :

– **un dispositif d'aide au logement**, mis en place par la loi du 11 juin 1994, et prolongé jusqu'au 31 décembre 2009 par la loi du 23 février 2005. Il comprend trois mesures : une aide à l'amélioration de l'habitat pouvant atteindre 7 622 euros, une aide à l'acquisition de la résidence principale d'un montant de 12 196 euros, une aide exceptionnelle au titre du désendettement immobilier. Sur la base des demandes observées sur les exercices antérieurs, une décroissance du besoin est anticipée en 2009 et **un million d'euros sont prévus**.

– **un dispositif d'insertion professionnelle**, qui vise, conformément aux vœux du Président de la République, à placer les enfants de harkis, vis-à-vis de l'accès à l'emploi, dans une situation identique à celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi. **1,8 million d'euros sont prévus en 2009** pour financer l'octroi de bourses et d'aides à la formation professionnelle et la mise en place d'un dispositif d'accompagnement renforcé vers l'emploi.

– **un dispositif spécifique d'aide au conjoint survivant (0,5 million d'euros)** et des aides et secours divers délivrés par les préfets **(0,2 million d'euros en 2009)**.

\*

\* \*

## QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL

**Le parc locatif social doit répondre à une demande croissante de logements.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, on dénombrait 1,75 million de demandes, dont 556 074 provenaient de ménages logeant déjà dans le parc social.

Pour répondre aux objectifs du Plan de cohésion sociale et de la loi relative au droit au logement opposable, **les organismes HLM sont donc amenés à construire davantage de logements.** Le projet de loi de mobilisation pour le logement, actuellement en cours de discussion, prévoit un prélèvement annuel sur les moyens financiers des bailleurs sociaux ayant une activité d'investissement réduite. Les organismes d'HLM seraient pénalisés lorsqu'au cours des deux derniers exercices comptables leurs investissements annuels moyens seraient restés inférieurs à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen calculé sur la même période. Ce prélèvement alimenterait un fond géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) destiné à aider les organismes d'HLM à financer des opérations de construction et de réhabilitation.

**Par ailleurs, une plus grande mobilité doit être favorisée au sein du parc locatif social.** Une étude, commandée par la Cour des comptes et publiée par l'INSEE en août 2007 <sup>(1)</sup> montre qu'une part importante de logements HLM est soit sous-occupée, soit surpeuplée. Sur un ensemble de 3,8 millions de ménages résidant en HLM, le nombre de logements en sous-peuplement prononcé est compris entre 650 000 et 800 000, et le nombre de logements en surpeuplement entre 430 000 et 830 000. Le taux de rotation dans le parc HLM a augmenté régulièrement en métropole de 1994 à 1999 de 10,6 % jusqu'à 12,4 % puis a diminué sensiblement depuis pour s'établir à 9,6 % en 2005.

Le projet de loi précité propose plusieurs mesures pour favoriser la mobilité au sein du parc locatif : les locataires en situation de sous occupation pourraient se voir proposer un logement plus petit avec un loyer identique en contrepartie d'une aide à la mobilité versée par l'organisme. De même, les locataires ayant des revenus supérieurs à deux fois les plafonds verraient leur bail réduit à trois ans non renouvelables. **Le « droit au maintien dans les lieux » évoluerait donc, et votre Rapporteur spécial s'en félicite, vers un « droit au maintien dans le parc HLM ».**

**Enfin, le parc locatif social doit accueillir plus particulièrement les publics prioritaires, c'est-à-dire les ménages les plus modestes.** Conformément à cet objectif, la loi portant engagement national pour le logement a rendu le système de surloyers plus contraignant. De même, le projet de loi de mobilisation pour le logement diminue les plafonds de ressources d'accès au logement locatif social de 10,3 %.

---

(1) « L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE », direction des statistiques démographiques et sociales, Institut national de la statistique et des études économiques.

Enfin, auditionné par votre Rapporteur spécial, M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, a indiqué que le programme de rachat de 30 000 logements en VEFA (ventes en l'état de futur achèvement) pourrait comprendre une intervention des organismes HLM. **Votre Rapporteur spécial tient à souligner que ce programme doit être l'occasion de promouvoir une nécessaire mixité sociale qui devrait signifier plus de logements sociaux là où c'est indispensable et un meilleur équilibre avec les autres types de logements là où la construction de logements sociaux est excessive.**

### I.- LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX : UNE PRIORITÉ DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 s'est donnée pour objectif de donner les moyens financiers nécessaires à un rattrapage massif de la production de logements locatifs. **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.**

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a accru les objectifs de financements des années 2007, 2008 et 2009, accentuant ainsi les ambitions du Plan de cohésion sociale. L'article 22 de cette loi modifie la programmation prévue par la loi du 18 janvier 2005 et **pose un objectif de financement de 591 000 logements sur la période 2005-2009, dont 117 000 en 2007, et 142 000 en 2008 et en 2009.** Elle distingue aussi un objectif propre de financement de **20 000 PLA-I chaque année jusqu'en 2009.**

Le tableau suivant présente la programmation du financement de logements locatifs sociaux prévue par la loi instituant le droit au logement opposable.

#### PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PAR LA LOI INSTITUANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

(en logement et en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
<b>PROGRAMMATION DE FINANCEMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX</b>						
Logements PLUS et PLA-I	58 000	63 000	80 000	100 000	100 000	401 000
<i>dont PLA-I</i>	–	–	20 000	20 000	20 000	–
Logements PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
PLS Association foncière logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
<b>Total</b>	<b>90 000</b>	<b>100 000</b>	<b>117 000</b>	<b>142 000</b>	<b>142 000</b>	<b>591 000</b>
<b>PROGRAMMATION DE DOTATIONS BUDGÉTAIRES</b>						
Autorisations d'engagement	442	482	687	798	798	<b>3 207</b>
Crédits de paiement	465	594	631	703	670	<b>3 063</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

## A.– LE FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL EN 2007 ET 2008

### 1.– Le financement des logements locatifs sociaux en 2007 : une priorité de la loi sur le droit au logement opposable

En 2007, une dotation de 476,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 458 millions d'euros de crédits de paiement a été votée en loi de finances initiale. Suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable qui a augmenté les objectifs de financements de logements sociaux, ces crédits ont été complétés, pour les autorisations d'engagement, à hauteur de 189 millions d'euros par le décret n° 2007-524 du 6 avril 2007<sup>(1)</sup>. Compte tenu de reports de crédits, **la dotation de l'État au parc locatif social s'est élevée à 681,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 468 millions d'euros de crédits de paiement.** 613,61 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été engagés et 446,76 millions d'euros de crédits de paiement ont été mandatés. **99 043 logements sociaux ont été financés, dont 13 373 PLA-I, soit 18 000 de moins que l'objectif posé par la loi du 5 mars 2007.**

#### MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE EN 2007

(en nombre de logements)

	Objectif PLF 2007	Objectifs loi DALO	Réalisation 2007	Coûts moyens (en euros)	Total (en millions d'euros)
PLUS	56 500	60 000	45 764	2 915	137,59
PLA-I	6 500	20 000	13 373	12 459	171,15
PLS	27 000	27 000	32 893	–	–
PLS-Foncière	10 000	10 000	n.c	–	–
Surcharge foncière, prime d'insertion				–	175,93
<b>Total</b>	<b>100 000</b>	<b>117 000</b>	<b>99 043</b>	–	<b>484,67</b>

Source : Rapport annuel de performances.

### 2.– Des moyens renforcés en 2008

En 2008, les dotations allouées au logement social, hors champ d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, s'élèvent à **644,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 433 millions d'euros en crédits de paiement.**

L'objectif est le financement de 142 000 logements sociaux, dont 80 000 PLUS, 20 000 PLAI, 32 000 PLS et 10 000 PLS Foncière.

(1) Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

82 000 logements PLUS et PLAI, sur les 100 000 prévus par la loi du 5 mars 2007, ont déjà fait l'objet d'une notification. Les régions qui auraient, à l'automne, des besoins supplémentaires en financement de logements PLUS et PLAI, pourront bénéficier de compléments de dotation. Dans toutes les régions, cette notification comprend 20 % de logements PLAI en conformité avec la loi relative au droit au logement opposable.

## B.– LE FINANCEMENT DE 120 000 LOGEMENTS SOCIAUX EN 2009

### 1.– Les dotations budgétaires

Le projet de loi de finances prévoit une dotation de **530 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une baisse de 31,1 % par rapport à 2008 et de **546,8 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2008). Cette baisse est due notamment à l'extinction de la PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif) en raison de son remplacement par un prêt aidé aux organismes HLM, et à la diminution des moyens consacrés à la surcharge foncière.

Malgré, la baisse des autorisations d'engagement et la hausse modérée des crédits de paiement, **les crédits consacrés au financement du parc locatif social ont progressé, depuis 2007, de 11,1 % pour les autorisations d'engagement et de 19,4 % pour les crédits de paiement**. En effet, ces crédits ont connu une forte hausse en 2008, de 65,9 % pour les autorisations d'engagement et de 16,1 % pour les crédits de paiement.

**En 2009, la production de 120 000 logements locatifs sociaux nouveaux devrait être financée.** La programmation prévisionnelle du financement de logements sociaux est détaillée dans le tableau suivant.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2009

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	58 000	156,6
PLAI	20 000	240
PLS	42 000	–
<i>dont PLS foncière</i>	<i>10 000</i>	<i>–</i>
Surcharge foncière	–	143
<b>Sous total : offre nouvelle</b>	<b>120 000</b>	<b>–</b>
Démolition	1 360	3,4
Actions d'accompagnement	–	7
<b>Total</b>		<b>550</b>

Source : projet annuel de performances pour 2009.

## 2.– Les dépenses fiscales en faveur du logement social

**Les avantages fiscaux liés à la production de logements sociaux devraient représenter 1,5 milliard d'euros en 2009, dont 800 millions d'euros pour l'application du taux de TVA réduit pour les constructions de logements sociaux et pour l'acquisition de terrains à bâtir pour la production de logements sociaux et 650 millions d'euros pour l'exonération d'impôt pour les sociétés sur les organismes HLM.**

Le tableau suivant retrace les principales aides fiscales au parc locatif social :

### DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des organismes concourant au logement social	10	10	10
Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales en vue de leur cession par celles-ci à des organismes de logements sociaux	40	nc	nc
Exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	650	650	650
Imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 16,5 % des plus-values déclarées par les SEM lors de la cession d'immeubles réalisée avant le 31 décembre 2010 si les sommes sont employées dans un délai de 3 ans dans des logements locatifs sociaux	1	1	1
Taux de 5,5 % de TVA applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	60	60	60
Taux de 5,5 % de TVA : – pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession ; – pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif ; – pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.	750	780	800
<b>TOTAL</b>	<b>1 511</b>	<b>1 501</b>	<b>1 521</b>

Source : projet annuel de performances pour 2009.

## II.– LE BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

### A.– LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE A PERMIS UNE RELANCE DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le Plan de cohésion sociale arrive à échéance en 2009. Compte tenu de la programmation prévisionnelle de 2009, un premier bilan peut en être tiré.

**518 577 logements locatifs sociaux auront été financés fin 2009. L'objectif du Plan de cohésion de financement de 500 000 logements est donc dépassé.** En revanche, celui posé par la loi relative au droit au logement opposable de 591 000 logements financés ne sera probablement pas atteint. **Cependant, une dynamique est lancée et votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction le nombre sans cesse croissant de logements financés depuis 2005.**

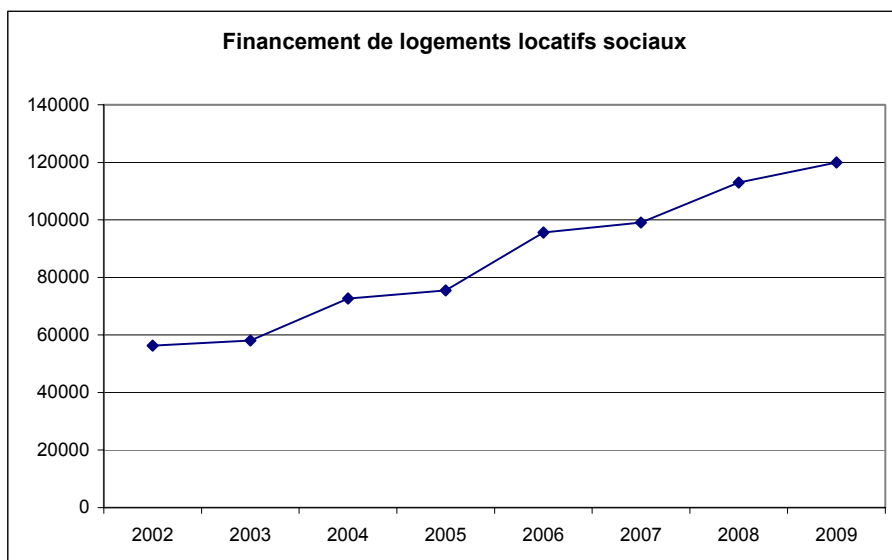
Le tableau suivant détaille la mise en œuvre du plan de cohésion sociale :

**BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE : LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS**

	2005 (réel)	2006 (réel)	2007 (réel)	2008 (program mation)	2009 (PLF)
PLUS neuf	35 504	40 455	38 855	80 000	58 000
PLUS dans ancien	8 721	9 900	6 914		
Total PLUS	44 225	50 355	45 764	80 000	58 000
PLA-Insertion	7 538	7 672	13 014	20 000	20 000
<b>Total logements avec subvention État</b>	<b>51 763</b>	<b>58 027</b>	<b>58 778</b>	–	
PLS	23 708	37 593	32 893	–	32 000
<b>Total offre nouvelle</b>	<b>75 471</b>	<b>95 620</b>	<b>99 043</b>	<b>113 000</b>	<b>120 000</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

Comme le montre le graphique suivant, l'impulsion donnée par le Plan de cohésion sociale a permis un véritable rattrapage. Le nombre de logements financés a augmenté de 92 % entre 2002 et 2007.





**Cependant, l'augmentation du nombre de logements sociaux mis en location est progressive.** En effet, un délai d'environ 30 mois, sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs. Ainsi, la forte augmentation du nombre de logements sociaux financés de 2004 à 2006 se traduira par une progression du nombre de logements sociaux mis en location de 2007 à 2009. Comme le montre le tableau suivant, **44 605 logements ont été mis en chantier par les organismes HLM et les SEM en 2006.**<sup>(1)</sup> **Aucune information n'a été transmise à votre Rapporteur sur les logements sociaux construits en 2007 et 2008.**

MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS SOCIAUX

	France entière	DOM	Métropole	Île-de-France
1995	67 279	3 627	63 652	17 163
1996	52 755	2 981	49 774	11 642
1997	47 383	2 160	45 223	11 106
1998	42 392	315	42 077	9 609
1999	38 988	1 336	37 652	6 336
2000	42 504	4 549	37 955	8 527
2001	37 458	3 811	33 647	5 840
2002	38 406	2 666	35 740	7 113
2003	35 047	2 941	32 106	5 753
2004	37 463	2 034	35 429	6 588
2005	40 491	1 723	38 768	5 604
<b>2006</b>	<b>44 605</b>	<b>2 247</b>	<b>42 358</b>	<b>6 717</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

**Dans les zones tendues notamment, il existe encore un fort décalage entre la demande de logements sociaux et l'offre existante.** Par conséquent, la politique du logement peine encore à répondre à l'objectif de *Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues*. Ainsi, 22,4 % de demandeurs de logements sociaux ont une demande 1,5 fois plus ancienne que l'ancienneté moyenne en 2008 en zone tendue et 19,8 % en zone moyennement tendue. Malgré l'augmentation du nombre de logements financés, ces résultats évoluent peu depuis 2006.

**Par ailleurs, les logements sociaux sont surtout financés dans les zones détendues** (avec un taux estimé à 28 % en 2008, contre 32,1 % en 2006) et **moyennement tendues** (avec un taux de 46,5 %, contre 44,9 % en 2006). En revanche, ce pourcentage est seulement de 25,5 % dans les zones tendues (contre 23 % en 2006).

---

(1) Il convient d'ajouter les logements acquis par l'Association foncière logement et loués sous plafonds de loyers et de ressources PLS (4 200 logements en 2005) et les logements sous maîtrise d'ouvrage privée acquis par des bailleurs sociaux (environ 1 500 par an). D'autres logements sous maîtrise d'ouvrage privée sont également acquis par des investisseurs à l'aide de PLS et mis en location à des conditions sociales (2 000 à 3 000).

## B.– LE BILAN DES AIDES À LA PIERRE

### 1.– La construction de logements sociaux

**La construction et l'acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêt PLUS. 45 764 ont été financés en 2007.** La subvention moyenne par logement a été 2 700 euros en 2007, soit un total de 134,2 millions d'euros.

#### FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLUS

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

	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005	2006	2007	2008 <sup>(2)</sup>	2009 <sup>(3)</sup>
<b>Financement</b>	<b>206,17</b>	<b>264,33</b>	<b>101,66</b>	<b>118,92</b>	<b>137,55</b>	<b>134,2</b>	<b>216</b>	<b>156,6</b>
Logements neufs	27 761	28 658	31 396	35 504	40 455	38 855	–	–
Acquisitions	8 651	10 964	10 152	8 721	9 900	6 914	–	–
<b>Logements financés</b>	<b>36 412</b>	<b>39 622</b>	<b>41 548</b>	<b>44 225</b>	<b>50 355</b>	<b>45 764</b>	<b>80 000</b>	<b>58 000</b>

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU, ce qui explique la baisse constatée en 2004.

(2) Prévisions pour 2007.

(2) Programmation du projet annuel de performances pour 2009.

Source : ministère du Logement et de la ville.

**La construction et l'acquisition-amélioration de logements très sociaux sont, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, exclusivement réalisées à l'aide des prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration (PLA-I). 13 014 ont été financés en 2007.** La subvention moyenne versée par l'État en faveur des prêts PLA-I est 10 309 euros en 2006 et de 12 000 euros en 2007.

#### FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLA-I

(en millions d'euros et en logements)

	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005	2006	2007	2008 <sup>(2)</sup>	2009 <sup>(3)</sup>
<b>Financement</b>	<b>79,61</b>	<b>71,74</b>	<b>67,23</b>	<b>89,36</b>	<b>81,58</b>	<b>155,49</b>	<b>240</b>	<b>240</b>
Logements neufs	2 176	2 517	3 162	4 408	4 453	8 917	–	–
Acquisitions	3 016	2 517	2 875	3 130	3 219	4 097	–	–
<b>Logements financés</b>	<b>5 188</b>	<b>5 034</b>	<b>6 037</b>	<b>7 538</b>	<b>7 672</b>	<b>13 014</b>	<b>20 000</b>	<b>20 000</b>

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU, ce qui explique la baisse constatée en 2004.

(2) Prévisions.

(3) Programmation du projet annuel de performances pour 2009.

Source : ministère du Logement et de la ville.

## 2.– La construction de logements intermédiaires

Le prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs 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.

Dans le cadre du Pacte national pour le logement, les taux des prêts au logement social ont été diminués et la durée de la partie du prêt servant à financer la charge foncière d'une opération a été allongé à 50 ans. Ces prêts bénéficient, comme les prêts PLUS et PLA-I d'un taux de TVA réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 ans <sup>(1)</sup>.

### FINANCEMENT DES PLS

(en millions d'euros et en logements)

	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005	2006	2007	2008 <sup>(2)</sup>
Logements neufs	9 142	9 789	17 565	21 028	28 628	29 611	–
Acquisitions	2 692	2 870	3 033	2 680	4 470	3 285	–
<b>Logements financés</b>	<b>11 834</b>	<b>12 659</b>	<b>20 598</b>	<b>23 708</b>	<b>37 593</b>	<b>32 896</b>	<b>32 000</b>

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

(2) Programmation pour 2008.

Source : ministère du Logement et de la ville.

## 3.– La réhabilitation de logements 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. En 2006, le montant des dotations budgétaires, hors zone ANRU, s'est élevé à 45,79 millions d'euros et la réhabilitation de 47 880 logements a été financée. À compter de 2004, de nombreuses mesures de rénovation de logements sociaux ont été prises en charge par l'ANRU dans le cadre du programme de rénovation urbaine.

En 2009, la PALULOS devrait être remplacée par un prêt bonifié de 1,9 % en faveur des organismes HLM qui rénovent leurs logements. **Votre Rapporteur spécial regrette la diminution des crédits consacrés à la PALULOS ces dernières années.** Il souhaite que le prêt aidé **en faveur des organismes HLM facilite les opérations de rénovation de logements sociaux, et allège d'autant le programme national de rénovation urbaine.**

---

(1) 25 ans pour les logements construits dans le cadre du Plan de cohésion sociale

**Il lui apparaît qu'on serait fautif de vouloir légitimement recadrer les programmes ANRU sur les rénovations les plus lourdes sans parallèlement donner aux organismes les moyens nécessaires aux rénovations qu'on pourrait qualifier de courantes. Faute de quoi, on risquerait de se retrouver dans une décennie dans une situation assez proche de celle qui a motivé le programme national de rénovation urbaine.**

#### RÉHABILITATIONS DE LOGEMENTS À L'AIDE DE LA PALULOS

(en millions d'euros et en logements)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Financement	126,03	120,08	47,78	77,31	45,79	48,41
<b>Logements réhabilités</b>	<b>75 737</b>	<b>80 398</b>	<b>34 974</b>	<b>57 628</b>	<b>47 880</b>	<b>47 808</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

– **Les prêts locatifs à usage social « construction-démolition » (PLUS-CD)** sont destinés à accompagner 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 démolition-reconstruction 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 FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION

(en millions d'euros et en logements)

	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005 <sup>(1)</sup>	2006	2007
<b>Financement</b>	<b>30,54</b>	<b>41,21</b>	<b>5,16</b>	<b>5,34</b>	<b>2,37</b>	<b>4,1</b>
Logements neufs	2 613	3 896	4 392	1 480	742	721
Acquisitions	243	248	129	39	5	89
<b>Logements financés</b>	<b>2 856</b>	<b>4 144</b>	<b>4 521</b>	<b>1 519</b>	<b>747</b>	<b>810</b>

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

Source : ministère du Logement et de la ville.

#### 4.– 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 tendues où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés. 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 96 727 logements locatifs sociaux ont financés en 2007, en dehors des zones d'intervention de l'ANRU, **15 476 logements ont bénéficié d'une subvention pour surcharge foncière, soit 16 % d'entre eux**. Les logements financés sont essentiellement des PLUS et des PLA-I. 1 406 PLS ont toutefois nécessité en Ile-de-France la mobilisation de la surcharge foncière. 47,4% des logements ayant bénéficié de cette subvention se situent en Île-de-France.

**Votre Rapporteur spécial regrette la diminution des crédits consacrés à la surcharge foncière en 2009. En effet, seulement 143 millions d'euros sont prévus en 2009 à ce titre, soit une baisse de 45,1 %.** M. Pierre Quercy, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat, auditionné par votre Rapporteur spécial, s'est d'ailleurs inquiété de la baisse de ces crédits, compte tenu de la nécessité de mener des opérations de construction dans les zones tendues.

**Cette baisse de crédits contraindra les organismes à avoir plus largement encore recours à leurs fonds propres... et les conséquences risquent d'être largement défavorables à l'effort de construction des organismes qui manquent de fonds propres, le plus souvent d'ailleurs, situés en zone tendue.**

## CINQUIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

La France connaît aujourd'hui une crise profonde du logement. En effet, la construction de logements depuis un quart de siècle n'a pas permis de faire face aux besoins croissants de la population. Le déficit en construction était ainsi estimé à 900 000 logements en 2005 et l'INSEE évaluait le niveau annuel de construction neuve permettant d'équilibrer les besoins nouveaux à 320 000 logements neufs entre 2000 et 2004 et à 290 000 entre 2005 et 2009.

**L'augmentation du parc de logement constitue aujourd'hui un enjeu majeur compte tenu de l'augmentation préoccupante de la demande de logements notamment dans les zones de concentration urbaine.**

Dans ce contexte, le Gouvernement a renforcé la politique de réhabilitation du parc privé selon deux axes :

– s'agissant du développement du parc locatif privé, **les moyens de l'Agence nationale pour l'habitat ont été renforcés** par la loi de programmation pour la cohésion sociale **et les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont été développés** ;

– s'agissant de l'amélioration du parc privé, **un 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.

### I.– LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

#### A.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

##### 1.– Le renforcement des compétences de l'ANAH

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a pour mission de promouvoir et de faciliter l'exécution de travaux, 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 <sup>(1)</sup>.

Elle 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

---

(1) 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.

15 ans<sup>(1)</sup>. 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.

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a transformé l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en Agence nationale de l'habitat et l'a investi de missions nouvelles. Les compétences de l'agence ont été étendues à la promotion du développement et de la qualité du parc existant<sup>(2)</sup>, et au conventionnement de logements locatifs sans travaux.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prévu un renforcement important des moyens de l'ANAH, de sorte qu'elle puisse **financer, en plus de son programme existant, 200 000 logements à loyers maîtrisés et contribuer à la remise sur le marché de 100 000 logements vacants entre 2005 et 2009.**

## 2.– La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale

La loi de finances pour 2007 a doté l'ANAH de 482,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 328,68 millions d'euros de crédits de paiement. Compte tenu d'une mise en réserve de 5 % des crédits, les crédits disponibles se sont élevés à 461,02 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 314,44 millions d'euros de crédits de paiement. Au total, l'ANAH a pu mobiliser **594,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et 445,53 millions d'euros de crédits de paiement.**

Le tableau suivant retrace la mise en œuvre du programme de l'ANAH en 2007.

### MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE PAR L'ANAH

(en millions d'euros)

	Prévisions PLF 2007		Exécution 2007	
	Nombre de logements	Coût total	Nombre de logements	Coût total
Production de logements à loyers maîtrisés	37 500	232,5	33 665	314,3
Remise sur le marché de logements vacants	18 000	45	10 553	24
Lutte contre l'habitat indigne	13 500	68,1	7 176	78,2
Traitement des copropriétés dégradées	22 100	37,6	22 660	38,0
Amélioration des logements des propriétaires impécunieux	36 000	79,2	33 414	93,7
Adaptation logements au handicap	14 500	49,3	29 271	85,3
Aide au développement durable	–	4,5	10 679	8,8
Autres interventions	–	11,1	–	9,8

Source : Rapport annuel de performances pour 2007.

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

(2) L'ANAH peut désormais, outre son rôle habituel de soutien financier aux opérations d'amélioration de l'habitat, mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet, d'une part, d'améliorer la connaissance du parc privé existant et les conditions de son occupation et, d'autre part, de faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés.

*a) Développer un parc de logements à loyers maîtrisés*

**En 2007, malgré de bons résultats en matière de production de logements conventionnés, l'objectif de production de 37 500 logements à loyers maîtrisés n'a pu être atteint.** Cela est dû notamment à une baisse importante de production de logements à loyers intermédiaire du fait d'un retrait partiel des propriétaires institutionnels. **Le rapport annuel de performances pour 2007 montre les difficultés rencontrées par l'ANAH pour développer le parc locatif privé dans les zones tendues.** Ainsi, le pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'ANAH est de 42% en 2007 contre 46,1 %. De même, le nombre de logements conventionnés sans travaux par zone est de 16 % en 2007, alors que le rapport annuel de performances prévoyait une proportion de 30 %.

Le dispositif de conventionnement « sans travaux » a été mis en place le 1<sup>er</sup> octobre 2006 : environ 700 conventions ont été signées au cours du dernier trimestre 2006, et plus de **7 600 en 2007.**

*b) Les aides en faveur des propriétaires-occupants modestes*

L'ANAH a vu ses compétences élargies en 2001 <sup>(1)</sup> : 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. **En 2007, les aides aux propriétaires-occupants modestes se sont élevées à 153 millions d'euros et ont concerné 57 900 logements.**

**AIDES DE L'ANAH AUX PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS**

*(en millions d'euros)*

	2005		2006		2007	
	logements	subventions	logements	subventions	logements	subventions
Propriétaires occupants	54 400	126,6	53 700	134,6	57 900	153
Dont propriétaires occupants très sociaux	29 300	66,4	33 000	86,4	33 500	93,7
Dont personnes en situation de handicap	10 800	36,8	12 200	40,6	15 200	51,4

*Source : ministère du Logement et de la ville.*

*c) La lutte contre l'habitat indigne*

Les actions de l'ANAH dans ce domaine prennent deux formes.

La première modalité est **la lutte contre l'habitat indigne.** Le montant des actions engagées par l'ANAH a connu une progression significative, de 35,4 millions d'euros en 2005 à 56,6 millions d'euros en 2006 et 78 millions

*(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.*



d'euros en 2007. En 2008, l'ouverture de moyens complémentaires devrait permettre le traitement d'environ 10 000 logements.

Le tableau suivant indique les logements subventionnés par l'ANAH au titre de la lutte contre l'insalubrité :

**LES INTERVENTIONS DE L'ANAH EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ**

	Propriétaires-bailleurs				Propriétaires-occupants			
	logements réalisés	dont sortie d'insalubrité	objectif	%	logements réalisés	dont sortie d'insalubrité	objectif	%
2005	5 388	2 416	5 500	98	905	493	2 000	45
2006	4 960	2 885	8 500	58	925	600	4 500	21
2007	6 115	3 930	9 000	68	1 070	745	4 500	24

Source : ministère du Logement et de la ville.

Le second type d'actions de l'ANAH porte sur **le traitement des copropriétés dégradées**. Les plans de sauvegarde et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat « copropriétés dégradées » ont représenté respectivement 19 millions d'euros et 18,9 millions d'euros de subventions en 2007, pour un total légèrement en hausse par rapport à 2006. Ces interventions ont concerné 22 650 logements.

En 2009, **une dotation de 30 millions d'euros permettra de financer le plan d'humanisation et de rénovation des centres d'hébergement**, annoncé par le Premier ministre le 22 février dernier, suite aux propositions du rapport d'Étienne Pinte précité reprises dans le cadre du chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

*d) 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 deux ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte à remettre ceux-ci sur le marché locatif. Elle s'applique aux logements vacants situés dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

Depuis le 15 novembre 2003, une prime peut être attribuée pour les logements remis sur le marché locatif après une réhabilitation aidée par l'ANAH sous réserve du respect de certaines conditions. Les primes s'établissent à 5 000 euros en zones A et B et 2 000 euros en zone C.

**En 2007, l'ANAH a contribué à remettre sur le marché, 10 600 logements vacants** depuis plus de 12 mois contre 10 075 en 2006 et 12 625 logements en 2005 ; 9 400 de ces 10 600 logements font l'objet d'un loyer maîtrisé (dont 1 350 à un niveau de loyer très social).

*e) L'amplification des actions de l'ANAH en faveur de la qualité énergétique des logements rénovés*

En 2001 et 2002 ont été créées des primes destinées à favoriser l'installation d'équipements performants. **En 2007, le montant de ces primes s'élevait à 8,8 millions d'euros.**

Or l'incitation à l'installation d'équipements performants repose principalement aujourd'hui sur les mécanismes de crédits d'impôts, qui se sont très largement répandus, mais peinent encore à toucher les populations les plus modestes. C'est pourquoi l'ANAH a décidé de recentrer son action sur des primes « à la performance globale », plus à même d'orienter les demandeurs vers les travaux d'amélioration les plus « rentables » sur le plan énergétique, et combinées à des objectifs sociaux. Dans cette optique, l'ANAH supprimera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 les primes spécifiques pour les équipements performants **pour instituer deux éco-primes distinctes** fondées sur la performance thermique globale des logements rénovés pour les propriétaires occupants, d'une part, et pour les propriétaires bailleurs, d'autre part, notamment pour traiter les logements les plus énergivores. **12 millions d'euros sont prévus à ce titre.**

### 3.– La réforme du financement de l'ANAH

Dans le cadre de la réforme proposée par le projet de loi de mobilisation sur le logement sur la participation des employeurs à l'effort de construction, **les actions de l'ANAH devraient être financées en 2009 par le 1 % logement à hauteur de 480 millions d'euros.**

L'évolution des subventions d'investissement de l'ANAH jusqu'en 2008 est retracée dans le tableau suivant.

#### SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
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	482,51	328,68
<b>2008</b>	<b>500</b>	<b>370</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

Auditionnés par votre Rapporteur spécial, Mme Sabine Baïtto-Beysson, directrice, et M. Philippe Pelletier, président de l'ANAH, **se sont inquiétés de l'annulation de 329 millions d'euros d'autorisations d'engagement**

**correspondant aux engagements de l'ANAH antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2009** en raison du transfert du financement de l'État au 1 % logement. Ils ont, par ailleurs, indiqué que **l'ANAH ne disposait peut-être pas encore de tous les outils nécessaires pour mener à bien ses nouvelles missions en matière de lutte contre l'insalubrité.**

L'ANAH bénéficiera d'une subvention de fonctionnement de l'État de **6 millions d'euros, soit une hausse de 2,4 % par rapport à 2008** et de **143 équivalents temps plein travaillé.**

**SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT  
DE L'ÉTAT À L'ANAH**

*(en millions d'euros)*

<b>2000</b>	2,97
<b>2001</b>	5,33
<b>2002</b>	5,18
<b>2003</b>	5,76
<b>2004</b>	6,10
<b>2005</b>	5,70
<b>2006</b>	5,69
<b>2007</b>	5,82
<b>2008</b>	5,86
<b>2009</b>	6

*Source : ministère du Logement et de la ville.*

Le programme prévisionnel de l'ANAH est détaillé dans le tableau suivant.

**PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2009**

	<b>Nombre de logements</b>	<b>Coût total (en millions d'euros)</b>
Production de logements à loyers maîtrisés	31 915	223,4
Remise sur le marché de logements vacants	3 000	9
Lutte contre l'habitat indigne	15 000	132,4
Traitement des copropriétés en difficultés	22 000	37,4
Amélioration des logements appartenant à des propriétaires modestes	30 000	81
Adaptation des logements au handicap et au vieillissement	14 500	42,05
Aide au développement durable	—	12
Fonctionnement	—	6
Prestations d'ingénierie	—	10
<b>Total</b>		<b>553,3</b>

*Source : projet annuel de performances pour 2009.*

La production de logements à loyers maîtrisés reste un objectif prioritaire de l'Agence pour 2009. **Les objectifs en 2009 sont de 12 500 logements sociaux conventionnés et de 4 000 logements à destination des ménages très défavorisés** (environ 2 500 logements de ce type ont été subventionnés en 2007).

Par ailleurs, l'ANAH va approfondir les missions qu'elle exerçait déjà en partie en matière de lutte contre l'habitat indigne. À ce titre, elle consacrera comme auparavant une partie de ses crédits en faveur des propriétaires. Ces interventions verront leur dotation budgétaire considérablement augmenter. En effet, l'ANAH traitera 15 000 de ces logements pour un coût estimé à 132,45 millions d'euros contre 78 millions d'euros en 2007. Sur ces 15 000 logements, 11 500 concerneront le traitement de l'habitat indigne *stricto sensu* et 3 500 la réalisation de travaux sur des logements dont l'état de dégradation aboutirait à court terme à une situation d'indignité.

Pour donner plus de cohérence à l'action de l'État et réaliser des économies d'échelle en matière de moyens et de savoir faire, l'ensemble des crédits nécessaires à la lutte contre l'habitat indigne sont transférés à l'ANAH. À ce titre, l'Agence apportera les financements nécessaires aux opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI) et de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) insalubrité. D'autre part, elle assurera la gestion des crédits nécessaires à la mise en œuvre des mesures de police décidées par le préfet en matière d'habitat et mettra à disposition de ce dernier, sur sa seule demande, les crédits demandés.

S'agissant des compétences transférées, ce programme prévisionnel est le suivant.

**INTERVENTIONS DE L'ANAH EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ EN 2009**

(en millions d'euro)

	<b>Logements</b>	<b>Financement</b>
Résorption de l'habitat insalubre	400	12
Lutte contre l'habitat insalubre (travaux d'office d'urgence)	125	1,25
Lutte contre l'habitat insalubre (travaux d'office de droit commun)	125	2,5
MOUS	1 100	2,75
Saturnisme et diagnostics / hébergement insalubrité	–	11,5
<b>Total</b>		<b>30</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

Le projet annuel de performances indique que le financement du programme de l'opérateur représentera 613 millions d'euros en 2009. Il précise « le coût de ce programme sera couvert par le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV), estimée à 18 millions d'euros pour 2008, par une subvention de l'État d'un montant de 6 millions d'euros et par la contribution du « 1 % Logement » à raison de 480 millions d'euros. Ces crédits (504 millions d'euros au total) permettront de soutenir les engagements induits par ce programme en tenant compte du taux de chute constaté sur les engagements de l'ANAH. »

**B.— SI LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS D'AUGMENTER LE PARC LOCATIF PRIVÉ, ILS N'ONT CONTRIBUÉ QUE PARTIELLEMENT À LA MODÉRATION DES LOYERS**

Face à l'insuffisance de l'offre de logement, l'État a développé des aides fiscales destinées à favoriser l'investissement locatif privé. **En collaboration avec Jean-Yves Le Bouillonec, votre Rapporteur spécial a mené, à la demande du Président de la commission des Finances, une mission d'information sur l'efficacité de ces dispositifs** <sup>(1)</sup>.

**Le premier constat concerne le peu d'information dont dispose l'État s'agissant de l'impact sur le marché du logement des dispositifs fiscaux qu'il met en œuvre.** À titre d'exemple, le rapport sur l'évaluation du dispositif d'investissement locatif remis par le Gouvernement au Parlement en février dernier reprend les données de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs. Votre Rapporteur spécial a ainsi rencontré les plus grandes difficultés pour disposer de données fiables et détaillées sur la construction de logements dans le cadre de dispositifs d'investissement locatifs.

**1.— Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont permis de développer le parc locatif privé**

Selon la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC), 471 000 logements ont été vendus sous le régime d'un avantage fiscal favorisant l'investissement locatif de 1995 à 2005, ce qui représente 48 % des ventes totales. **Le dispositif « Robien »** aurait permis d'augmenter la construction de logements locatifs privés qui est passée de 30 000 en 2002 à **54 000 en 2003**, soit une hausse de 80 %. Cette progression s'est poursuivie les années suivantes puisque **62 000 logements ont été construits en 2004 et 68 600 en 2005**. Les années 2006 et 2007 marquent une légère inflexion avec respectivement **62 600 logements** et **66 700 logements construits**.

Au total, en prenant l'hypothèse que la production est décalée de six mois, la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs estime que le total des mises en chantier **entre 2003 et 2007 atteint 281 000 logements dont 218 000 auraient été livrés fin 2007**.

La réforme du dispositif « Robien » fin 2006, qui a conduit à son recentrage géographique sur les zones tendues et à la limitation des possibilités d'amortissement, a eu pour effet d'abaisser le coût fiscal unitaire et donc d'amoinrir l'attractivité du dispositif. Par conséquent, les années 2006 et 2007 ont connu une baisse du nombre de construction de 2,8 % et de 6,1 %. **Cette baisse pourrait être plus marquée en 2008 et en 2009 compte tenu d'une conjoncture moins favorable du marché de l'immobilier.**

---

(1) Rapport d'information n° 1088, 22 juillet 2008.

Cette conjoncture défavorable devrait avoir un impact d'autant plus marqué sur le développement des dispositifs d'investissement locatif que les prix des logements connaissent une hausse très modérée, voire une baisse, et que par conséquent, les perspectives de profit sont plus incertaines pour les investisseurs.

**Il faut donc se garder, en réformant les dispositifs d'aide à l'investissement locatif, d'accélérer le ralentissement de la construction de logement.**

#### LOGEMENTS ACQUIS DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accession à la propriété	51 200	50 200	50 400	49 200	50 200	52 800	59 600	64 800
<b>Investissement locatif</b>	<b>19 000</b>	<b>25 000</b>	<b>30 000</b>	<b>54 000</b>	<b>62 000</b>	<b>68 600</b>	<b>66 700</b>	<b>62 600</b>
<i>Progression (%)</i>	-64,2	31,6	20	80	14,8	10,6	-2,8	-6,1
Total	75 200	80 200	85 400	103 200	121 200	121 500	126 300	129 400
% locatif	32	37	41	52	55	56	53	48

Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs.

**Au total, les dispositifs d'investissement locatif représentent une dépense fiscale de 415 millions d'euros en 2006, de 485 millions d'euros en 2007 et de 621 millions d'euros en 2008.**

#### DÉPENSE FISCALE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF ENTRE 2003 ET 2008

(en millions d'euros)

	Besson ancien	Périssol	Lienemann	Besson	Robien	Borloo populaire	Cumulé par année
2003	40	460	20	—	—	—	480
2004	60	210	20	140	80	—	450
2005	70	110	10	150	250	—	520
2006	5	90	5	120	200	—	415
2007	5	80	5	90	300	10	485
2008	5	80	1	90	400	50	621
<b>Cumulé 2003 – 2008</b>	<b>185</b>	<b>1 030</b>	<b>61</b>	<b>590</b>	<b>1 230</b>	<b>60</b>	<b>2 971</b>

Source : direction générale des impôts.

2.– Les dispositifs d'investissement locatif ne répondent pas parfaitement à leurs objectifs

Les dispositifs d'investissement locatif ont été accusés de favoriser une augmentation de loyer, dans la mesure où les loyers des nouveaux logements étaient censés s'aligner sur les loyers-plafonds. Il apparaît, en réalité, que les loyers de ces logements se sont alignés, comme il était prévisible, sur les loyers du marché. L'afflux de constructions neuves a même entraîné dans certaines villes une détente des loyers. En réalité, l'impact des dispositifs d'investissement dépend du marché local : il n'existe pas un seul marché immobilier mais de multiples marchés immobiliers locaux.

– **dans les zones les plus tendues** : aucun impact n'est perceptible. Les constructions ont été peu nombreuses, les logements ont été loués rapidement et leur mise sur le marché n'a provoqué aucune détente du marché ;

– **dans d'autres agglomérations** (comme Angers, Nîmes, La Rochelle, Montpellier, Marseille) : l'impact est plus marqué : une certaine détente du marché et parfois une baisse des loyers est constatée.

– **dans certaines agglomérations de la zone B2 et de la zone C** : l'impact sur les loyers a été plus important. L'afflux de constructions nouvelles a conduit à multiplier les logements vacants dans le parc ancien ce qui conduit à des baisses de loyers ou à une limitation de leur progression (Brest Béziers, Quimper, Laval, Valence).

Cependant, la localisation des constructions nouvelles n'est pas pleinement satisfaisante. Certains investisseurs ont raisonné en terme de gain financier sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. Cela a conduit à un excès de construction dans certaines villes moyennes ou certaines zones peu urbanisées. Dans ces zones, certains propriétaires éprouvent aujourd'hui les plus grandes difficultés à louer leur logement.

Cette vacance touche le parc ancien : les propriétaires sont alors incités à baisser leurs loyers, mais aussi à effectuer des travaux. Quand ils n'en ont pas les moyens : ils vendent le logement. Cela a contribué paradoxalement dans certains cas à favoriser l'accession sociale à la propriété. Cette vacance touche aussi les logements neufs. Les constructions sont trop nombreuses par rapport aux besoins du marché et les logements, souvent de petite taille, ne correspondent pas aux besoins des familles.

Se posent des problèmes de malfaçons et de défaut d'entretien, que les locataires ont du mal à résoudre car ils n'ont pas de contact direct avec les propriétaires. La mission d'information n'a pas été en mesure de mesurer l'ampleur de ce phénomène mais certaines situations semblent préoccupantes.

3.– Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif doivent s'inscrire dans une stratégie territoriale

**Votre Rapporteur spécial constate que la réforme des dispositifs d'investissement locatif en 2003 et 2006 a effectivement conduit à augmenter la construction de logements.**

L'effet a donc été essentiellement quantitatif et cette offre nouvelle, par le jeu du marché, conduit à la modération des loyers dans certaines agglomérations. Les excès constatés localement doivent cependant inciter à passer du « prêt-à-porter » au « sur mesure » : les dispositifs d'investissement locatif devraient désormais s'inscrire dans une stratégie territoriale et leur contrepartie sociale devrait être réaffirmée.

Dans son rapport d'information, votre Rapporteur spécial propose donc de mettre en place un outil statistique national regroupant les différentes données de la DGI, des ADIL et des professionnels de l'immobilier. Il suggère d'inscrire les dispositifs d'investissement locatif dans une stratégie territoriale. Les élus locaux et les services de l'État pourraient définir un « contrat territorial de l'habitat » qui servirait de base à un agrément des services de l'État pour la construction de logements « Robien » et « Borloo ». Le zonage doit être révisé et les dispositifs d'investissement locatifs doivent être centrés sur les zones les plus tendues.

En outre, le système de déduction d'impôt pourrait être transformé en système de réduction d'impôt afin de favoriser l'investissement des classes moyennes. L'avantage fiscal ne dépendrait plus du taux marginal d'imposition et donc du revenu du contribuable et serait le même pour un investissement donné.

Enfin, la contrepartie sociale de ces dispositifs doit être garantie. Il faut s'assurer que les loyers-plafonds du dispositif « Borloo » sont suffisamment en deçà des prix du marché et contribuer au développement de grands logements.

Le Gouvernement propose de réformer les dispositifs d'investissement locatif dans le projet de loi de mobilisation pour le logement. Conformément aux préconisations du conseil de la modernisation des politiques publiques en avril dernier, il s'agit de recentrer ces dispositifs sur les zones les plus tendues afin de limiter les effets d'aubaine.

## II.- LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

### A.- LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Les procédures de lutte contre l'insalubrité ont pour objet de permettre le traitement de logements dont l'état de dégradation est tel qu'il porte atteinte à la santé des occupants. Il existe juridiquement deux types d'insalubrité : l'insalubrité remédiable et l'insalubrité irrémédiable.

**La sortie d'insalubrité remédiable est assurée essentiellement par des subventions aux travaux de l'Agence nationale de l'habitat** au bénéfice des propriétaires et la mise en œuvre de dispositifs opérationnels incitatifs reposant sur des équipes d'ingénierie financées par les collectivités territoriales, l'ANAH ou l'État ;

**Le traitement de l'insalubrité irrémédiable repose principalement sur le dispositif de résorption de l'habitat insalubre.** C'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 irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. L'État peut accorder des subventions aux collectivités territoriales qui engagent de telles opérations (70 % à 100 % du déficit du bilan de l'opération). Les terrains libérés et les immeubles réhabilités dans le cadre de ces opérations doivent accueillir des logements locatifs sociaux publics.



Compte tenu de la montée en charge des opérations de résorption de l'habitat insalubre ces dernières années, le montant des subventions n'a cessé de croître passant de 6,1 millions d'euros en 2003, à 8 millions d'euros en 2004 et 15 millions d'euros en 2005 et 2006. Le nombre de logements insalubres traités est ainsi passé de 156 en 2001 à 520 en 2006 et le nombre de logements sociaux produits a progressé de 16 en 2001 à 355 en 2006 <sup>(1)</sup>.

#### FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

(en autorisations d'engagement et en millions d'euros)

	Dotations en LFI	Dotations disponibles	Opérations approuvées	Délégations	Nombre de logements traités	Production logements sociaux
2001	9,9	15,6	5	2,4	156	16
2002	9,9	10,9	5	1,0	44	44
2003	9,9	16,8	13	6,1	443	153
2004	7,0	8,2	16	8,0	477	191
2005	7,0	20,0	18	16,7	849	490
2006	8,9	9,2	17	9,3	520	355
<b>2007</b>	<b>11</b>	<b>10,5</b>	<b>11</b>	<b>13,1</b>	<b>11,5</b>	<b>210</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

**En 2007**, 10,93 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 13,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances initiale au profit de la résorption de l'habitat insalubre. 3,14 millions d'euros provenant de l'action *Construction locative et amélioration du parc* et de la sous-action *Lutte contre l'insalubrité* sont venus abonder les autorisations d'engagement. Ces crédits ont été consommés à hauteur de 13,14 millions pour les autorisations d'engagement (soit un taux d'engagement de 96,7 %) et de 7,61 millions d'euros pour les crédits de paiement (soit un taux de mandatement de 70,9%).

**En 2008**, 11,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros en crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances. La commission interministérielle qui s'est réunie le 29 mai dernier a donné son accord pour le financement de six opérations pour un montant de 3,3 millions d'euros.

**En 2009**, dans le cadre de la réforme du 1 % logement et de l'extension des compétences de l'ANAH, les crédits relatifs à la résorption de l'habitat insalubre inscrits sur le budget de l'ANAH et pris en charge par le 1 % logement vont atteindre :

(1) La différence entre le nombre de logements traités (pour la plupart démolis) et le nombre de logements sociaux créés tient notamment à la différence des surfaces. Les logements détruits ont une surface moyenne de 20 à 25 m<sup>2</sup> tandis que celle des logements créés est en moyenne de 60 m<sup>2</sup>.

– **12 millions d’euros pour le financement d’opération RHI.** Ce montant doit permettre de financer environ 400 logements pour un coût moyen de 30 000 euros ;

– **2,75 millions d’euros pour les maîtrises d’œuvre urbaines et sociales (MOUS)** qui sont des dispositifs d’ingénierie technique et sociale à maîtrise d’ouvrage locale qui ont pour objet le traitement, par une équipe spécialisée, de l’insalubrité diffuse. Ces crédits permettraient de traiter près de 1 100 logements, soit un coût moyen au logement de 2 500 euros.

## B.– LA LUTTE CONTRE L’INSALUBRITÉ ET LE « RISQUE PLOMB »

Le dispositif de lutte contre le saturnisme comprend deux types de mesures :

– *des mesures préventives* : l’obligation d’effectuer un constat de risque d’exposition au plomb en cas de vente de logements construits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1949 a été généralisée à tout le territoire français ;

– *des mesures d’urgence* : lorsqu’un cas de saturnisme infantile est signalé, ou qu’un immeuble d’habitation présentant un risque d’accessibilité au plomb pour ses occupants, du fait de peintures dégradées, est porté à sa connaissance, le préfet fait alors effectuer un diagnostic permettant d’évaluer les risques pour les occupants, en particulier mineurs. Si ce diagnostic est positif, il impose au propriétaire la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque. En cas de carence du propriétaire, le préfet se substitue à celui-ci <sup>(1)</sup>.

La montée en charge du dispositif saturnisme s’est faite progressivement, mais a été ralentie pour diverses raisons, tenant notamment au respect des nouvelles procédures de marchés publics, à la capacité des services communaux d’hygiène et de sécurité à répondre aux appels d’offres, aux délais courts d’exécution des travaux exigés aux propriétaires par la loi, au fait que le risque d’accessibilité au plomb est en général révélateur d’une situation plus générale d’insalubrité à laquelle il faut remédier et à la mise en œuvre progressive par les préfets des périmètres de zones à risque d’accessibilité.

**En 2007**, 14,91 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 9,84 millions d’euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances. En fin d’exercice, 10,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5,72 millions d’euros de crédits de paiement ont été engagés, **soit des taux de consommation respectifs de 81,3 % et 70,6 %**. Cette sous-consommation est due à difficulté des services à évaluer le nombre de diagnostics et de prestations à réaliser dans l’année, ceux-ci étant liés, en grande partie, aux signalements de saturnisme et d’insalubrité. **Néanmoins, elle remet en cause les hausses**

---

(1) Le préfet peut également prescrire des mesures conservatoires, lorsqu’un chantier présente un risque d’exposition au plomb pour les occupants de l’immeuble ou la population environnante.

**affichées dans le cadre du projet de loi de finances, puisque les crédits finalement consacrés à la lutte contre l'insalubrité ont été finalement inférieurs à ceux engagés en 2006** et le nombre de diagnostics et de travaux d'office est nettement inférieur à celui constaté en 2006.

**Votre Rapporteur spécial constate cependant une progression du taux de consommation des crédits engagés depuis plusieurs exercices, comme le montre le tableau suivant.**

**FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE LE SATURNISME**  
(en millions d'euros)

		Départements ayant reçu une délégation de crédits	Délégation de crédit	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
2006	AE	76	12,68	83,3
	CP		8,23	73,7
2007	AE	79	12,7 <sup>(1)</sup>	75,1
	CP		8,23 <sup>(2)</sup>	60
Août 2008	AE	79	<b>10,97</b>	—
	CP		<b>7,8</b>	—

(1) dont 1,46 million d'euros au titre des actions de lutte contre l'insalubrité.

(2) dont 1,34 million d'euros au titre des actions de lutte contre l'insalubrité.

Source : ministère du Logement et de la ville.

**En 2008**, 11,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés en loi de finances.

**Au même titre que les crédits relatifs à la résorption de l'habitat insalubre, le financement de la lutte contre le saturnisme sera pris en charge par l'ANAH en 2009 et financé par le 1 % logement. Une enveloppe de 15,25 millions d'euros serait inscrite à ce titre au sein du budget de l'ANAH conformément au programme suivant.**

LUTTE CONTRE LE SATURNISME

	Objectifs quantitatifs	Coûts unitaires moyens (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
<b>Diagnostics et contrôles</b>			<b>4,20</b>
– sortie d’insalubrité	350	450	0,20
– évaluation insalubrité irrémédiable	400	750	0,30
– traitement du risque plomb			
dont diagnostic	5 000	500	2,50
dont contrôle	3 000	400	1,20
<b>Travaux d’office</b>			<b>5,25</b>
– sortie d’insalubrité	125	20 000	2,50
– mesures d’urgence	125	10 000	1,25
– traitement du risque plomb	187	8 000	1,50
<b>Hébergement/relogement des familles</b>			<b>2,00</b>
– sortie d’insalubrité	230	7 000	1,60
– traitement du risque plomb	400	1 000	0,40
<b>Autres mesures</b>			<b>3,80</b>
<b>Total</b>			<b>15,25</b>

Source : projet annuel de performances pour 2009.

### III.– LE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D’ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et l’habitat des gens du voyage <sup>(1)</sup> 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 ou quatre ans en cas de prorogation, la loi prévoit que les communes doivent réaliser les investissements nécessaires. 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 qui existaient avant la loi sont subventionnées à hauteur de 70 % de la dépense subventionnable <sup>(2)</sup> ;

– *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. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, son montant est de 132,45 euros par place de caravane et par mois.

L’ensemble des 96 schémas est désormais signé : ils devraient se traduire par la création de 41 865 places nouvelles, la réhabilitation de 4 000 places et la mise en place de 350 aires de grand passage.

(1) Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et l’habitat des gens du voyage.

(2) 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.

En 2007, la dotation inscrite en loi de finances était de 38 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 27 % par rapport à 2006 et 38 millions d'euros de crédits de paiement, soit un doublement des moyens par rapport à 2006. Cette augmentation n'a cependant pas été suffisante pour faire face aux besoins. Des mouvements de crédits sont donc intervenus en cours de gestion et **65 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés.**

Fin 2007, **20 541 places ont été financées** dans l'ensemble des aides d'accueil ainsi que **84 aires de grand passage**. Le taux de financement des places d'accueil est de 49 %. Le taux de réalisation des prescriptions des schémas est cependant encore insuffisant et inégal selon les départements. **Fin 2007, le nombre des places en aires d'accueil aménagées et mises en service s'élève à 13 583, soit 32% des prescriptions des schémas.** On compte par ailleurs 66 aires de grand passage avec une moyenne de 100 places.

#### FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Cumul 2000-2007
Aires nouvelles	n.c	835	1 851	2 528	3 528	3 308	5 518	17 298
Aires existantes réhabilitées	n.c	497	611	260	229	376	526	2 499
<b>Total places aires d'accueil</b>	<b>1 500</b>	<b>1 332</b>	<b>2 462</b>	<b>2 788</b>	<b>3 757</b>	<b>3 414</b>	<b>6 044</b>	<b>19 797</b>
Aires de grand passage	10	4	13	12	20	9	16	84
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	744
Terrains familiaux	—	—	—	17	92	89	76	274
<b>Total AE engagées <sup>(1)</sup></b>	<b>6</b>	<b>14,6</b>	<b>23</b>	<b>26,8</b>	<b>42</b>	<b>42,46</b>	<b>64</b>	<b>218,9</b>

(1) En millions d'euros.

Source : ministère du Logement et de la ville.

En 2008, est prévu le financement de 272 projets d'aménagement soit 209 aires d'accueil nouvelles totalisant 4 719 places, 12 aires d'accueil à réhabiliter, 7 aires de petit passage, 37 aires de grand passage et 10 terrains familiaux). **53,8 millions d'euros sont mobilisés à ce titre.**

**Le projet de loi de finances prévoit 30 millions d'euros en autorisations d'engagement** pour faire face à la fois aux reports de financement pour les dossiers déposés en 2008 qui n'auront pas pu être financés pour des raisons techniques ou faute de crédits et aux nouvelles demandes de subvention <sup>(1)</sup>. Cette dotation permettra d'améliorer encore le taux de réalisation des aires et d'alléger les tensions sur les aires existantes. **40 millions d'euros de crédits de paiement** permettront le paiement des opérations engagées antérieurement (34 millions d'euros) et des engagements opérés en 2009.

(1) Schémas qui ne sont pas encore arrivés à échéance, études pour la révision des schémas, aires de grands passage, terrains familiaux et aires non prévues par les schémas initiaux.

## FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

(autorisations d'engagement)

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles	2 250	10 750	24,19
Aires de grand passage	26	93 930	2,72
Places en terrains familiaux	135	10 750	1,45
Études	65	25 000	1,62
<b>Total</b>			<b>30</b>

Source : projet annuel de performances.

### IV.- L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AUX NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALES

De nombreux dispositifs fiscaux contribuent à l'amélioration du parc locatif privé. Ainsi, la principale mesure **en faveur de l'amélioration de l'habitat privé** consiste en la mise en place d'un taux réduit de TVA pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation, qui représenterait une dépense fiscale de **5,1 milliards d'euros en 2008 et 5,4 milliards d'euros en 2009**.

De même, les contribuables qui effectuent dans leur habitation principale des dépenses d'acquisition, réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2009, de gros équipements, d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, 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 50% du montant de leurs dépenses, selon leur nature, dans la limite d'un plafond pluriannuel spécifique <sup>(1)</sup>.

Ce dispositif est réformé par l'article 50 du projet de loi de finances qui prévoit son élargissement sous conditions, aux travaux effectués dans un logement loué. Il modifie aussi le champ des équipements éligibles <sup>(2)</sup>, réduit le taux applicable à certains équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable et des pompes à chaleur, prévoit la non-déductibilité des dépenses bénéficiant du crédit d'impôt des revenus fonciers et proroge le dispositif jusqu'au 31 décembre 2012. **Le montant de ce crédit d'impôt est évalué à 2,05 milliards d'euros en 2008 et 1,5 milliard d'euros en 2009**.

En outre, **l'article 45 du projet de loi de finances propose de créer un prêt à taux zéro destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale**. Cette mesure est destinée à favoriser **le développement d'opérations de travaux lourds** qui permettront de faire sensiblement diminuer la consommation énergétique aux fins de chauffage des logements anciens les moins performants en levant l'obstacle à leur réalisation que peut constituer le coût de tels travaux.

(1) Plafond de dépenses pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2009.

(2) Seraient désormais éligibles : la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques et la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique.

Le prêt à taux zéro serait également accordé dès lors que les travaux concernés amènent le logement à un niveau de performance énergétique minimal. Il serait limité aux travaux concernant des logements non soumis à la réglementation thermique de 1988 car les logements construits depuis cette date respectent déjà des conditions d'isolation des bâtiments et de rendement des installations de chauffage.

Il bénéficierait à l'ensemble des ménages, quel que soit le niveau de leurs ressources, et son montant maximum, qui serait fonction de l'ensemble de travaux réalisé, serait plafonné à 300 euros par mètre carré dans la limite globale de 30 000 euros par logement.

## SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

### I.- LA MONTÉE EN CHARGE DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT POUR L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE

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 a institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction d'un logement constituant la résidence principale du contribuable. Ce dispositif s'applique aux opérations d'acquisition pour lesquelles l'acte authentique d'acquisition a été signé à compter du 6 mai 2007 ou aux constructions pour lesquelles une déclaration d'ouverture de chantier a été effectuée à compter de cette date.

En vertu de l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts, le crédit d'impôt est égal à **20% du montant des intérêts <sup>(1)</sup> acquittés au cours des cinq premières annuités du prêt, dans la limite d'un plafond d'intérêt annuel**. En vertu de l'article 13 de la loi de finances pour 2008, le taux du crédit d'impôt est porté à **40%** pour la première année de remboursement. Ce dispositif est **cumulable avec le prêt à taux zéro et l'ensemble des prêts bonifiés**.

Le plafond d'intérêt annuel est de 3 750 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 7 500 euros pour un couple soumis à imposition commune <sup>(2)</sup>, somme pouvant être majorée de 500 euros par personne à charge du foyer fiscal <sup>(3)</sup>. Le montant maximal du crédit d'impôt est détaillé dans le tableau suivant.

#### PLAFONDS DU CRÉDIT D'IMPÔT

(en euros)

	1 <sup>ère</sup> année	2 <sup>ème</sup> année	3 <sup>ème</sup> année	4 <sup>ème</sup> année	5 <sup>ème</sup> année	Total
Personne célibataire, veuve ou divorcée	1 500	750	750	750	750	<b>4 500</b>
Personne handicapée, célibataire, veuve ou divorcée	3 000	1 500	1 500	1 500	1 500	<b>9 000</b>
Couple soumis à imposition commune	3 000	1 500	1 500	1 500	1 500	<b>9 000</b>
Couple dont l'un des membres est handicapé	6 000	3 000	3 000	3 000	3 000	<b>3 000</b>
Couple soumis à imposition commune avec un enfant	3 200	1 600	1 600	1 600	1 600	<b>9 600</b>
Couple soumis à imposition commune avec deux enfants	3 400	1 700	1 700	1 700	1 700	<b>10 200</b>

Source : ministère du Logement et de la ville.

(1) À l'exclusion des frais d'emprunt et des cotisations d'assurances contractées en vue de garantir le remboursement des prêts.

(2) Ces montants sont doublés lorsque le contribuable est handicapé, s'il s'agit d'un célibataire, ou lorsque l'un des membres du couple est handicapé, s'il s'agit d'un couple.

(3) Cette majoration de 500 euros est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents.



**Cette mesure devrait bénéficier à 350 000 ménages. Son coût a été évalué à 230 millions d'euros au titre de l'impôt sur les revenus pour 2007 et à 900 millions d'euros en 2009.**

Selon les prévisions du ministère du budget et des comptes publics, en régime de croisière, ce crédit d'impôt devrait bénéficier à **714 000 ménages pour un coût en année pleine de 3,7 milliards d'euros.**

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du dispositif. Cependant, il apparaît que l'avantage représenté par le crédit d'impôt correspond économiquement à un accroissement de la capacité d'acquisition de l'ordre de 6 800 euros pour un investissement type<sup>(1)</sup>, soit l'équivalent de 3 m<sup>2</sup> supplémentaires ou d'une baisse sur la durée de 0,6% du taux d'intérêt. On peut cependant regretter les établissements de crédit ne prennent pas en compte ce crédit d'impôt dans le plan de financement des ménages accédants parce qu'il est versé avec retard et parce que l'analyse des dossiers ne tient pas compte des prévisions d'imposition future.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'article 45 du présent projet de loi de finances propose de promouvoir les logements économes en énergie en réservant le dispositif à l'acquisition et la construction de logements pour lesquelles le bénéficiaire justifie du respect des normes relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux logements. Un avantage supplémentaire serait accordé aux acquéreurs de logements très en avance sur la réglementation thermique. **Il devrait prendre la forme d'un allongement de la période d'application du crédit d'impôt à 7 ans et d'une majoration de l'avantage fiscal puisque le taux du crédit d'impôt serait fixé à 40 % pendant toute la période.**

## II.- LE PRÊT À TAUX ZÉRO

Depuis 1995, le prêt à taux zéro était le principal instrument de la politique d'accession sociale à la propriété. Cependant, ce dispositif a vu son efficacité s'éroder au fil des années en raison de son champ d'application limité aux logements neufs et de sa revalorisation insuffisante. C'est pourquoi la loi de finances pour 2005 a transformé le prêt à taux zéro en crédit d'impôt sur les sociétés, l'a étendu aux logements anciens et en a amélioré les barèmes.

### A.- LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Le nouveau prêt à taux zéro prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés pour les établissements bancaires destinés à compenser l'absence d'intérêts. **Les opérations éligibles** sont les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou ancien, avec ou sans travaux d'amélioration

---

*(1) Investissement de 150 000€ financé à 90% par emprunt et réalisé par un ménage de 3 personnes avec un prêt sur 20 ans au taux d'intérêt de 5%.*

et les opérations de location-accession. **Les bénéficiaires du prêt** sont les personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt et dont les ressources sont inférieures à des plafonds relevés à l'occasion de la réforme de février 2005.

Les ménages les plus modestes bénéficient, en outre, d'un différé de remboursement, d'autant plus favorable que leur revenu fiscal de référence est limité.

Deux réformes récentes ont renforcé le prêt à taux zéro :

– la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit **que le prêt à taux zéro peut être majoré d'un montant pouvant atteindre 15 000 euros** lorsque l'opération d'accession sociale bénéficie d'une aide d'une ou de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités. Cette amélioration du prêt concerne les ménages qui disposent de ressources inférieures ou égales aux plafonds d'accès au logement locatif social PLUS et acquièrent un logement neuf. Cette mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et **concernerait 20 000 ménages chaque année ;**

– la loi de finances rectificative pour 2006 <sup>(1)</sup> a **augmenté une nouvelle fois les plafonds de ressources** <sup>(2)</sup> **pour les logements situés dans les communes où les prix de l'immobilier sont le plus élevé, notamment celles appartenant à la zone A** <sup>(3)</sup> correspondant à la grande agglomération d'Île-de-France, la Côte d'azur et le Genevois français.

Comme pour le dispositif de déduction des intérêts d'emprunt, l'article 46 du projet de loi de finances propose de prendre en compte les caractéristiques thermiques et la performance énergétique des logements neufs pour l'application du prêt à taux zéro :

– d'une part, le bénéfice de ce dispositif **serait réservé aux acquisitions de logements neufs ou aux constructions pour lesquelles le bénéficiaire justifie du respect des normes relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux logements**. L'application effective de cette mesure sera cependant différée dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'obligation pour le maître d'ouvrage de fournir, à l'achèvement des travaux, à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document, établi par un tiers indépendant, attestant que le maître d'ouvrage a pris en compte la réglementation thermique ;

– d'autre part, **le montant du prêt à taux zéro serait majoré à hauteur de 20 000 euros au maximum pour les acquisitions de logements neufs**

---

(1) En vertu du décret n°2006-93 du 31 janvier 2006, ces nouveaux plafonds sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2006.

(2) Le nouveau plafond de ressources maximal est un revenu fiscal de référence de 64 875 euros annuels.

(3) En vertu du décret n°2006-93 du 31 janvier 2006, ces nouveaux plafonds sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2006.

**présentant une performance énergétique globale élevée**, c'est-à-dire aux logements répondant au moins à la norme BBC (bâtiment basse consommation) puis, lorsque cette norme deviendra obligatoire, aux seuls logements dits à énergie positive.

## B.- LE PRÊT À TAUX ZÉRO FAVORISE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES MÉNAGES MODESTES

**Le nombre de prêts à taux zéro a progressé de 3 % de 2006 à 2007 pour atteindre 245 000 prêts.** Cette augmentation est due à l'impact de la revalorisation des plafonds de ressources en zone A en février 2006, elle est néanmoins moindre que les années précédentes, le régime étant maintenant en « rythme de croisière ». Le montant des prêts atteint **3,7 milliards d'euros** pour un montant total d'opérations concernées de **33,5 milliards d'euros**.

En 2007, la majoration du prêt à taux zéro en cas d'aide de la part d'une collectivité territoriale a concerné **736 prêts en métropole**, dont 60 prêts au profit des zones urbaines sensibles et en zones franches urbaines. Par ailleurs, 636 prêts émis dans les départements d'outre-mer et 1 592 prêts en zones urbaines sensibles et en zones franches urbaines ont bénéficié d'un barème particulier.

**Conformément à sa vocation de promotion de l'accession sociale à la propriété, ce prêt bénéficie plus particulièrement aux ménages modestes.** En 2007, les employés, qui représentent 32,2 % des effectifs, restent la catégorie des bénéficiaires la plus nombreuse. Viennent ensuite les ouvriers (26,3 %) et les professions intermédiaires (21,8 %). Près de 34,8% des bénéficiaires de prêt à taux zéro ont un revenu net de l'année de référence inférieur ou égal à 2 SMIC, contre 33,6% en 2006.

### RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU PRÊT À TAUX ZÉRO PAR CATÉGORIE DE REVENUS (en %)

	2004	2005	2006	2007
Revenu mensuel < 1 SMIC	2,9	3,2	2,2	3,3
1 SMIC <= revenu mensuel < 1,5 SMIC	9,7	13,5	12,8	13,3
1,5 SMIC <= revenu mensuel < 2 SMIC	15,3	18,9	18,6	18,2
2 SMIC <= revenu mensuel < 2,5 SMIC	20,0	20,7	20,8	19,8
2,5 SMIC <= revenu mensuel < 3 SMIC	25,0	22,2	22,6	22,2
3 SMIC <= revenu mensuel < 3,5 SMIC	16,7	13,3	13,3	13,1
3,5 SMIC <= revenu mensuel < 4 SMIC	7,0	5,4	5,8	5,9
4 SMIC <= revenu mensuel < 4,5 SMIC	2,3	1,8	2,3	2,4
4,5 SMIC <= revenu mensuel < 5 SMIC	0,7	0,6	0,9	1,0
5 SMIC <= revenu mensuel < 5,5 SMIC	0,3	0,2	0,4	0,4
Revenu mensuel >= 5,5 SMIC	0,2	0,2	0,3	0,3

Source : Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété.

De même, dans le projet annuel de performances, l'indicateur sur *la part des bénéficiaires de PTZ selon leur niveau de revenu* montre que 44 % des bénéficiaires du PTZ ont des revenus compris dans les deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu en 2008, contre 42 % en 2006. De même, la part

des primo-accédants dans le total des accédants est passée de 58 % en 2006 à 67 % en 2008. **Votre Rapporteur spécial tient à saluer l'évolution de ces indicateurs qui montre l'efficacité du prêt à taux zéro pour promouvoir l'accession à la propriété des primo-accédants modestes. La conjoncture économique risque cependant de remettre en cause cette évolution encourageante.**

## C.– LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

### 1.– La forte progression des dépenses fiscales

Selon les estimations du projet annuel de performances, **le prêt à taux zéro devrait représenter une dépense fiscale de 700 millions d'euros en 2009**, soit une progression de 40 %. Le coût de la réforme proposée par l'article 46 du projet de loi de finances est estimé à seulement **400 000 euros en 2010 mais à 32 millions d'euros en 2013 et 2014.**

L'évolution de cette dépense fiscale est détaillée dans le tableau suivant.

#### DÉPENSE FISCALE DU PRÊT À TAUX ZÉRO

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de prêts émis	194 587	236 869	244 930	140 719	250 000
Dépense fiscale	2	120	300	500	700

Source : ministère du Logement et de la ville.

### 2.– L'extinction de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro

Depuis la réforme du prêt à taux zéro en 2005, l'action *Soutien à l'accession à la propriété* comprend essentiellement les crédits destinés à financer les intérêts de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro et les frais de gestion du dispositif de garantie à l'accession à la propriété. À ce titre, le présent projet de loi de finances prévoit **4,77 millions d'euros**. Cette action comprend :

– **les crédits relatifs à la gestion des dispositifs d'accession sociale à la propriété**, soit 4,7 millions d'euros ;

– **les crédits destinés au financement des prêts à taux zéro accordés antérieurement au 1<sup>er</sup> février 2005**. Aucune nouvelle autorisation d'engagement n'est nécessaire, les dernières ayant été ouvertes en 2008. Seuls 70 000 euros de crédits de paiement sont ouverts en 2009, correspondant au solde de subventions pour les derniers prêts concernés.

### III.– PROMOUVOIR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

#### A.– LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS

Les organismes HLM ont la possibilité de vendre à leurs occupants les logements qu'ils ont acquis ou construits depuis plus de dix ans.

L'article 29 de la loi du 13 juillet 2006 encourage ces ventes en permettant aux **organismes HLM de vendre leurs logements** en appliquant une **décote ou une surcote de 35 %** sur le prix estimé par le service des domaines. Afin d'éviter les reventes spéculatives de logements sociaux ayant fait l'objet d'une décote, il est prévu un dispositif de remboursement par l'acquéreur à l'organisme HLM de la plus-value éventuellement réalisée, en cas de revente dans les cinq ans de l'acquisition. De même, les conditions de relocation de ces logements sont encadrées.

**4 390 logements ont été vendus à des particuliers en 2007, dont 2 477 au locataire occupant.**

#### VENTES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ventes à des personnes physiques	3 887	3 513	2 871	3 030	3 414	3 267	4 774	4 639	4 390
Dont vente aux occupants	—	—	—	—	—	2 753	2 885	2 949	2 477

Source : ministère du Logement et de la ville.

D'après les données fournies par les services déconcentrés départementaux, le prix moyen de cession est évalué en 2007 à **84 460 euros** par logement. Le produit net moyen encaissé par le vendeur s'élève à 55 083 euros.

La plus grande partie des recettes dégagées par ces ventes est affectée à la réhabilitation des ensembles immobiliers détenus par les organismes. Les accords signés le 18 décembre 2007 et le 20 février 2008 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat d'une part, et la fédération des SEM d'autre part, témoignent de l'engagement de tous les acteurs concernés pour atteindre progressivement l'objectif de vente de 40 000 logements HLM par an aux locataires en place.

#### B.– LA MAISON À 15 EUROS PAR JOUR

L'objectif de la « maison à 15 euros par jour » est de permettre aux ménages modestes, gagnant entre 1 500 et 2 000 euros par mois, de devenir propriétaires d'une maison d'au moins 85 m<sup>2</sup> et de son terrain d'au moins 250 m<sup>2</sup> **moyennant 15 euros par jour, ou une mensualité maximale de 450 euros par mois pour une durée de 18 à 25 ans pour le bâti puis de 10 à 15 ans pour le foncier.**

L'élément déclencheur du montage financier est le versement d'une aide à l'accession par une collectivité territoriale au ménage. Cette aide, d'un montant minimum compris entre 3 000 et 5 000 euros en fonction des revenus, permet, sous conditions de ressources, l'octroi d'un pass-foncier et le bénéfice de la TVA au taux réduit de 5,5%. L'aide à l'accession et la TVA à taux réduit permettent une réduction sensible du coût de l'opération. **Le montant de l'aide publique est d'environ 60 000 à 70 000 euros par opération.**

Le financement de l'opération est ensuite assuré séparément pour le foncier et le bâti. Dans le cadre du pass-foncier, le terrain est acquis par un organisme dépendant du 1% logement et pris à bail dans le cadre d'un bail à construction ne prévoyant pas de loyer périodique. La combinaison d'un prêt à taux zéro sur une part substantielle du montant de l'opération et de l'aide personnelle au logement, pour les ménages qui en bénéficient du fait de leurs ressources, permet une réduction très nette des mensualités.

Une fois le bâti remboursé sur une durée de 18 à 25 ans, le ménage se porte acquéreur du foncier, qu'il rembourse sur une durée de 10 à 15 ans. L'encadrement du taux d'indexation du prix de rachat du terrain dans le cadre du pass-foncier permet de maintenir les mensualités de remboursement du foncier à un niveau inférieur ou équivalent à celui des mensualités de remboursement du bâti.

Comme la « maison à 100 000 euros », **ce dispositif bénéficie du pass-foncier et de la TVA réduite à 5,5 %**. Les deux apports de ce dispositif sont :

– **la création d'un « guichet unique »** : pour concrétiser son projet, l'acheteur pourra s'adresser aux signataires de la charte « Propriétaire de ma maison pour 15 euros par jour », c'est-à-dire, indifféremment, à un constructeur de maisons individuelles, au Crédit foncier de France ou à la Caisse d'épargne ;

– **et l'intervention du 1 % logement** qui se charge du portage du terrain pendant la durée du remboursement du bâti par le particulier, soit au maximum vingt-cinq ans. En cas d'accident dans le parcours d'acquisition d'un ménage, non seulement cet organisme est habilité à racheter la maison mais il s'engage à reloger la famille au sein de son parc immobilier locatif.

**L'objectif est de permettre à 5 000 ménages d'acquérir de telles maisons d'ici la fin de l'année 2009.**

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition, lors de la commission élargie, de Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville et de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, sur les crédits de la mission Ville et logement et sur l'article 82, rattaché, (voir compte rendu de la réunion du 6 novembre 2008<sup>(1)</sup>), la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de MM. François Goulard et François Scellier, Rapporteurs spéciaux.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. François Goulard, elle **adopte** l'article 82 rattaché, sans modification.*

*Enfin, elle examine un amendement de M. François Scellier, Rapporteur spécial.*

**M. François Scellier, Rapporteur spécial.** Je propose, par cet amendement relatif à l'information du Parlement, la création d'une annexe générale au projet de loi de finances relative à la contribution dite « 1 % logement », pour l'année en cours et l'année suivante. Le projet de loi de mobilisation pour le logement, actuellement en cours de discussion, prévoit un recentrage des missions prises en charge par le « 1 % logement », qui financera les actions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et le programme de rénovation urbaine. Il convient d'éviter que cette « débudgétisation » n'affaiblisse l'information dont le Parlement est en droit de disposer.

*La Commission **adopte** l'amendement (amendement n° II-334).*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions\\_elargies/cr/C013.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C013.asp)





## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### *Après l'article 82*

**Amendement n° II-334 présenté par M. François Scellier, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Insérer l'article suivant :

Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction au financement du programme de national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat en indiquant une répartition détaillée de ces crédits.

Cette annexe générale est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, de l'article d'équilibre du projet de loi de finances de l'année.



**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES  
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale ;
- M. Patrick Doutreligne, délégué général de la fondation Abbé Pierre France ;
- M. Étienne Crepon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- M. Pierre Quercy, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat ;
- M. Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et Mme Sabine Baïetto-Beysson, directrice ;
- M. Bertrand Goujon, directeur général de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ;
- M. René Pallincourt, président de la Fédération nationale de l'immobilier ;
- M. Henri Prevost, conseiller budgétaire au cabinet de Mme Boutin ;
- M. François Jouven, président d'Akerys ;
- M. Alain Régnier, délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées ;
- M. Gilles Février, président de Concept hameau DEREVE SAS ;
- M. Jean Lardin, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ;
- Madame Marie-Thérèse Cornette, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes.