



N° 1967

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE  
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 48

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. François SCELLIER

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 EN 2009 EST MARQUÉE PAR LA CRISE ET LE PLAN DE RELANCE</b> .....                | 11    |
| A.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> .....   | 11    |
| B.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT</i> .....                                         | 12    |
| C.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</i> .....               | 13    |
| <b>II.- LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION EN 2010</b> .....       | 14    |
| A.- LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU LOGEMENT .....                                              | 14    |
| B.- LE « 1 % LOGEMENT » EN PLEINE MUTATION .....                                                             | 16    |
| 1.- Une réorganisation profonde de la gouvernance et du réseau .....                                         | 18    |
| 2.- La réorientation des ressources du 1 % logement vers les politiques prioritaires .....                   | 19    |
| C.- LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU LOGEMENT .....                                                           | 22    |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT</b> .....                                                         | 25    |
| <b>I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, AMORTISSEURS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE</b> ...                       | 25    |
| A.- UN BUDGET DE 15 MILLIARDS D'EUROS POUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT .....                          | 25    |
| 1.- 6,3 millions de ménages bénéficient des aides personnelles au logement .....                             | 26    |
| 2.- Un budget de plus de 15 milliards d'euros .....                                                          | 27    |
| B.- LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE .....                                                             | 28    |
| 1.- Le financement des aides personnelles au logement en 2008 et 2009 .....                                  | 28    |
| 2.- Le financement des aides personnelles au logement en 2010 .....                                          | 29    |
| C.- L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN QUESTION .....                                        | 30    |

|                                                                                                                                       |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>II.- LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS .....</b>                                                                                         | <b>31</b>     |
| A.- LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT .....                                                          | 31            |
| B.- LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ .....                                                                     | 33            |
| <br><b>TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES .....</b>                             | <br><b>35</b> |
| <b>I.- LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION .....</b>                                                                                         | <b>35</b>     |
| A.- LES PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES .....                                                           | 35            |
| 1.- Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées .....                                                                          | 35            |
| 2.- Les prestations aux personnes handicapées .....                                                                                   | 36            |
| 3.- Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) .....                                                             | 36            |
| B.- L'ACTION EN FAVEUR DES GENS DU VOYAGE .....                                                                                       | 37            |
| <br><b>II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ .....</b>                                          | <br><b>38</b> |
| A.- UN « CHANTIER PRIORITAIRE » DE L'ACTION PUBLIQUE .....                                                                            | 39            |
| B.- LA RÉFORME DE L'HÉBERGEMENT MET L'ACCENT SUR L'INSERTION .....                                                                    | 40            |
| 1.- L'hébergement d'urgence .....                                                                                                     | 40            |
| 2.- La consolidation du dispositif des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), dans le cadre du plan de relance ..... | 42            |
| 3.- L'offre de places en résidences sociales et en maisons-relais s'intensifie en 2009 et 2010 .....                                  | 43            |
| C.- LES MOYENS CONSACRÉS À LA VEILLE SOCIALE SONT RENFORCÉS EN 2010 .....                                                             | 44            |
| D.- LA SUPPRESSION PROGRESSIVE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INDIVIDUALISÉ (ASI) .....                                                   | 45            |
| E.- LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES DÉFAVORISÉES .....                                                                     | 46            |
| 1.- Les aides aux organismes qui logent des personnes défavorisées à titre temporaire .....                                           | 46            |
| 2.- L'aide à la gestion locative sociale .....                                                                                        | 47            |
| 3.- Le soutien aux associations intervenant en faveur des plus démunis : aide alimentaire et secours d'urgence .....                  | 47            |
| <br><b>III.- LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....</b>                                                        | <br><b>47</b> |
| A.- L'INGÉNIERIE, L'ANIMATION ET L'EXPÉRIMENTATION D'OUTILS .....                                                                     | 47            |
| B.- LA CONTRIBUTION AU FONDS DE COOPÉRATION DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE .....                                          | 48            |
| C.- LA QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL .....                                                                                          | 48            |
| <br><b>IV.- RAPATRIÉS .....</b>                                                                                                       | <br><b>49</b> |
| A.- DÉSENDETTEMENT DES RAPATRIÉS RÉINSTALLÉS .....                                                                                    | 49            |

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| B.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DES HARKIS .....                                                                                      | 50        |
| 1.– L'allocation de reconnaissance .....                                                                                         | 50        |
| 2.– L'allocation aux orphelins des supplétifs décédés.....                                                                       | 50        |
| 3.– Le plan Harkis.....                                                                                                          | 51        |
| <b>QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL.....</b>                                                                 | <b>53</b> |
| <b>I.– LE BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE.....</b>                                                                             | <b>53</b> |
| A.– LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE S'EST TRADUIT PAR UNE AUGMENTATION TRÈS<br>IMPORTANTE DES FINANCEMENTS .....                     | 54        |
| 1.– Le financement des logements sociaux (PLUS et PLA-I) .....                                                                   | 54        |
| 2.– Le financement des logements intermédiaires.....                                                                             | 55        |
| 3.– Le bilan du plan de cohésion sociale : des financements à la hauteur des<br>engagements.....                                 | 56        |
| B.– L'AUGMENTATION DES MISES EN CHANTIER EST PLUS LENTE .....                                                                    | 56        |
| <b>II.– LE PARC LOCATIF SOCIAL BÉNÉFICIE DU PLAN DE RELANCE .....</b>                                                            | <b>58</b> |
| A.– LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL EN 2009 ET 2010 .....                                                                      | 58        |
| B.– LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE .....                                                                                         | 59        |
| C.– LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL.....                                                                      | 59        |
| <b>CINQUIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU PARC<br/>LOCATIF PRIVÉ.....</b>                                      | <b>61</b> |
| <b>I.– LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF .....</b>                                                                     | <b>61</b> |
| A.– LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF DOIVENT S'INSCRIRE DANS<br>UNE STRATÉGIE TERRITORIALE.....                 | 61        |
| B.– LE DISPOSITIF DIT « SCELLIER » A PERMIS D'AMORTIR LES EFFETS DE LA CRISE<br>ÉCONOMIQUE SUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT ..... | 63        |
| 1.– La crise économique pèse sur le marché de la construction.....                                                               | 63        |
| 2.– Le « dispositif Scellier » permet d'amortir les effets de la crise .....                                                     | 64        |
| <b>II.– L'ANAH ENCOURAGE LE DÉVELOPPEMENT ET L'ENTRETIEN DU PARC LOCATIF PRIVÉ<br/>EXISTANT .....</b>                            | <b>66</b> |
| A.– L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'ANAH.....                                                                               | 66        |
| B.– LA LENTE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'ANAH .....                                                          | 66        |
| C.– L'ACCROISSEMENT DES ACTIVITÉS DE L'ANAH A ÉTÉ FAVORISÉ PAR LE PLAN DE<br>RELANCE DE L'ÉCONOMIE .....                         | 68        |
| 1.– La priorité donnée à la lutte contre l'habitat indigne en 2008 et en 2009.....                                               | 69        |
| 2.– Le développement de l'offre de logement à loyers maîtrisés .....                                                             | 70        |
| 3.– Les aides en faveur des propriétaires occupants à revenus modestes .....                                                     | 71        |

|                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.– Le renforcement de la lutte contre la précarité énergétique .....                                       | 71        |
| 5.– La lutte contre les logements vacants .....                                                             | 72        |
| 6.– Le bilan du programme de l'ANAH en faveur du maintien à domicile des personnes âgées.....               | 72        |
| D.– LA RÉORGANISATION TERRITORIALE DE L'ANAH.....                                                           | 73        |
| 1.– Les observations de la Cour des comptes et le suivi donné par l'ANAH .....                              | 73        |
| 2.– Une réorganisation territoriale de l'ANAH.....                                                          | 75        |
| <b>SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ .....</b>                                          | <b>77</b> |
| <b>I.– LE CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT POUR L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE .....</b> | <b>77</b> |
| A.– LE SUCCÈS DU DISPOSITIF PRÉVU PAR LA « LOI TEPa » .....                                                 | 77        |
| B.– LE « VERDISSEMENT » PROGRESSIF DU DISPOSITIF.....                                                       | 78        |
| <b>II.– LE PRÊT À TAUX ZÉRO .....</b>                                                                       | <b>79</b> |
| A.– LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO .....                                                               | 79        |
| 1.– Un dispositif progressivement renforcé .....                                                            | 79        |
| 2.– Les changements apportés par le plan de relance de l'économie .....                                     | 79        |
| B.– LE PRÊT À TAUX ZÉRO FAVORISE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES MÉNAGES MODESTES.....                       | 80        |
| C.– LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO.....                                                                 | 82        |
| <b>III.– PROMOUVOIR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....</b>                                             | <b>83</b> |
| A.– LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS PÂTIT DE LA CRISE .....                                 | 83        |
| B.– LA TVA À 5,5 % ET LE PASS-FONCIER POUR LES LOGEMENTS EN ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....           | 84        |
| 1.– La TVA à 5,5 %.....                                                                                     | 84        |
| 2.– Le Pass-foncier .....                                                                                   | 84        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>                                                                           | <b>87</b> |
| <b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>                               | <b>89</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, 51 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, qui a pu, *in fine*, travailler avec la quasi-totalité des réponses.

## SYNTHÈSE

### LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

En 2010, le budget consacré à la politique du logement et à la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **6,98 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (+ 4,7 % par rapport à 2008)**, et à **7,1 milliards d'euros de crédits de paiement (+ 6,3 %)** :

– les **crédits du programme *Aide à l'accès au logement* augmentent de 8,5 %** pour atteindre 5,37 milliards d'euros, dont 5,36 milliards d'euros correspondent à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement ; l'augmentation de ces aides est due à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi ainsi qu'à une réforme du mode de calcul des droits. Cette augmentation n'était pas prévue dans la loi de programmation des finances publiques 2009-2011 ;

– le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* devrait bénéficier de **514,8 millions d'euros d'autorisations de programme (– 15,3 %) et de 633,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 3,1 %)**, avec pour objectif le financement de 110 000 logements sociaux ;

– le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de **1,1 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (– 1,9 %). Parmi ces crédits, 900 millions d'euros permettront de financer des structures d'accueil, d'hébergement et de logement adapté pour les personnes sans abri.

La baisse des autorisations d'engagement sur les deux derniers programmes est largement compensée par les moyens additionnels apportés par le **plan de relance de l'économie** en 2009 et 2010. Ainsi, le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* a bénéficié de 217 millions d'euros en 2009, destinés à humaniser les centres et créer des places d'insertion dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les maisons-relais.

Le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* bénéficie du transfert de 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 311 millions d'euros de crédits de paiement globalement sur 2009 et 2010, destinés à la construction de logements sociaux et à l'accession à la propriété. Ils permettent notamment la construction de 30 000 logements supplémentaires par rapport aux objectifs annuels et le rachat de 30 000 logements en VEFA. **De 2005 à 2009, plus de 500 000 logements locatifs sociaux auront été financés, et l'objectif de financement du Plan de cohésion sociale sera donc dépassé.** L'effort est poursuivi et même amplifié au-delà, grâce au plan de relance.

La politique du logement est aussi mise en œuvre par le **1 % logement**, à hauteur de **4 milliards d'euros** par an. Celui-ci finance l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à hauteur de 480 millions d'euros par an de 2009 à 2011.

Enfin, **11,5 milliards d'euros de dépenses fiscales** concourent à la politique du logement et jouent un rôle essentiel dans l'incitation à l'investissement locatif, pour le logement social comme pour l'investissement privé. Au total, **l'effort national en faveur du logement** représente près de **35 milliards d'euros**.





## INTRODUCTION

Le secteur du logement est fortement affecté par la crise économique que nous traversons. Le nombre de mises en chantier sur les 12 derniers mois est passé de 415 000 en septembre 2008 à 326 000 en septembre 2009. Parallèlement, l'augmentation du chômage accroît les difficultés des ménages pour se loger, et la part du budget des ménages consacrée au logement s'accroît.

C'est donc une réponse à la crise que ce budget s'efforce d'apporter. En 2010, les crédits de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devraient s'élever à 6,98 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 4,7 %, et à 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 6,3 %. Les aides au logement connaissent une augmentation importante, au-delà de celle prévue dans la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2011.

De surcroît, la politique du logement bénéficie en 2009 et 2010 des crédits du plan de relance, qui permettent d'augmenter significativement l'effort de construction ainsi que la capacité d'accueil et d'hébergement d'urgence.

En complément du budget de l'État, la participation des employeurs à l'effort de construction représente près de 4 milliards d'euros. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion introduit une réforme profonde de l'organisation et de l'intervention du 1 % logement, en vue de recentrer l'utilisation des ressources vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et de limiter les coûts de gestion.

Autre particularité de ce budget, les dépenses fiscales représentent plus du tiers de l'effort national en faveur du logement (11,4 milliards d'euros en 2010) et jouent un rôle essentiel dans l'incitation à l'investissement locatif, pour le logement social comme pour l'investissement privé.

Si le rythme annuel de construction a beaucoup augmenté ces dernières années, notamment grâce au plan de cohésion sociale et aux dispositifs fiscaux d'investissement locatif, la crise économique actuelle frappe durement le marché du bâtiment. C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime qu'il ne paraît pas opportun de décourager les investisseurs en modifiant la législation fiscale moins d'un an après l'adoption du dispositif issu de l'« amendement Scellier ».

Rappelons que sur le marché immobilier, les prix des loyers comme des acquisitions se forment, comme sur tous les marchés, pour l'essentiel en fonction de l'équilibre entre offre et demande. Pour garantir la fluidité du marché et peser sur les prix, il ne suffit pas de parvenir à l'égalité entre offre et demande : il faut que l'offre excède significativement la demande.

Le meilleur moyen de garantir un logement à un prix accessible pour tous est donc de construire dans toutes les catégories de logements, afin de satisfaire les besoins quantitatifs et qualitatifs et d'assurer la mobilité dans la chaîne du logement. Bien que les aides personnelles au logement soient indispensables en temps de crise, le Rapporteur spécial considère que les aides à la pierre sont plus pertinentes que les aides personnelles, et qu'il faudra chercher à réorienter l'effort vers les premières, dans le cadre de politiques territorialisées qui prennent en compte la multiplicité des marchés du logement.

De manière générale, l'effort de construction doit être continu, et la stabilité des normes comme des dispositifs de soutien, y compris fiscaux, doit être assurée. S'il est nécessaire de construire des bâtiments économes en énergie, il faut aussi laisser aux professionnels le temps de s'adapter.

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

Le financement de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion ne relève pas uniquement du budget de l'État. Environ un tiers des moyens mis en œuvre sont des dépenses fiscales. Enfin, 40 % des moyens relèvent des finances sociales : « 1 % logement », contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL) et financement par les régimes sociaux des aides personnelles au logement. Au total, l'effort national en faveur du logement représente près de 35 milliards d'euros.

En ce qui concerne le budget de l'État, les crédits relèvent de la mission *Ville et logement*. Le présent rapport spécial porte sur trois des quatre programmes de cette mission : le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme *Aide à l'accès au logement* et le programme *développement et amélioration de l'offre de logement* <sup>(1)</sup>.

### **I.- L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2009 EST MARQUÉE PAR LA CRISE ET LE PLAN DE RELANCE**

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

Le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* a été doté de 1 119 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement par la loi de finances initiale pour 2009. Compte tenu des besoins importants de crédits, la réserve de précaution n'a pas été appliquée au programme en 2009. Celle-ci s'élevait à 59,5 millions d'euros en 2008 et n'avait été levée qu'au mois de juillet. Le gel des crédits durant plus de six mois avait généré d'importantes difficultés pour les établissements, compte tenu du poids des dépenses obligatoires de ce programme.

Le programme a bénéficié de reports de crédits non consommés de l'exercice précédent à hauteur de 3 millions d'euros.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance, l'accueil et l'hébergement ont bénéficié d'une ouverture de crédits de 100 millions d'euros inscrite dans la loi de finances rectificative du 19 février 2009 ainsi que de 20 millions d'euros supplémentaires ouverts par le décret de transfert du 23 juin 2009.

Sur l'ensemble du programme, fin août 2009, 726,79 millions d'euros ont été consommés. La direction générale de l'action sociale anticipe une consommation de la totalité des crédits, et même une surconsommation en matière d'accueil et d'hébergement, qui nécessitera un abondement supplémentaire.

---

(1) Le quatrième programme faisant l'objet du rapport spécial n° 47 de M. François Goulard.

L'exécution prévisionnelle du programme en 2009 est retracée dans le tableau suivant :

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET  
INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES EN 2009**

*(en millions d'euros)*

|                                                                   | <b>LFI<br/>2009</b> | <b>Reports</b> | <b>Ouverture<br/>de<br/>crédits <sup>(1)</sup></b> | <b>Prévisions<br/>exécution<br/>2009</b> | <b>Taux<br/>d'exécution</b> |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------|
| Prévention de l'exclusion                                         | 64,89               | 0,59           | —                                                  | 65,48                                    | 101 %                       |
| Actions en faveur des plus vulnérables                            | 989,27              | 0,86           | 120,00                                             | 1 110,18                                 | 112 %                       |
| Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion | 26,62               | 0,08           | —                                                  | 26,71                                    | 100 %                       |
| Rapatriés                                                         | 38,00               | 1,47           | —                                                  | 10,53                                    | 28 %                        |
| <b>Total</b>                                                      | <b>1 118,78</b>     | <b>3,00</b>    | <b>120,00</b>                                      | <b>726,79</b>                            | <b>107 %</b>                |

(1) Loi de finances rectificative du 19 février 2009 et Décret de transfert du 23 juin 2009.

Source : Direction générale de l'action sociale

**B.— L'EXÉCUTION DU PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT**

Le programme *Aide à l'accès au logement* comprend deux actions dont l'une, *Aides personnelles*, regroupe plus de 99 % des dotations.

La loi de finances initiale pour 2009 a ouvert 4,945 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur ce programme. Au début de l'exercice, une réserve de 5 % des crédits, soit 247 millions d'euros, a été constituée à titre de précaution.

La gestion des crédits est assurée dans le cadre de deux budgets opérationnels de programme (BOP). Le premier concerne les *Aides personnelles au logement* ; sa dotation initiale est de 4,69 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, après mise en réserve. Elle constitue la dotation d'équilibre de l'État envers le Fonds national de l'aide au logement (FNAL).

À fin août 2009, la consommation des autorisations d'engagement était de 4,69 milliards d'euros, soit 100 % de la dotation du BOP. Cette situation résulte de la mise en place d'un service facturier visant à engager les dépenses à échéance régulière dans leur intégralité dès le début d'année, dans un objectif de simplification et d'économies de gestion.

La consommation des crédits de paiement s'élevait à 3,583 milliards d'euros au 31 août, soit 76 %, en augmentation par rapport à l'année précédente (à la même date en 2008, les crédits avaient été consommés à hauteur de 72 %).

Cette augmentation s'explique par la réduction du nombre de versements qui, en 2008, s'échelonnaient sur dix mois et sont devenus trimestriels à partir de 2009.

La prévision d'exécution du FNAL indique, à ce stade, une baisse des recettes provenant des cotisations des employeurs et une augmentation des dépenses par rapport aux prévisions sous-tendant la dotation prévue initialement. Il faudra donc probablement dégeler la réserve de précaution afin de ne pas augmenter la dette de l'État envers le Fonds national d'aides au logement (FNAL).

Le second BOP concerne le *Soutien aux associations* ; sa dotation initiale s'élève à 7,99 millions d'euros, après mise en réserve et reports. À fin août 2009, la consommation des autorisations d'engagement atteint 81,8 % de la dotation initiale au BOP (contre 74,2 % en 2008). Pour les crédits de paiement, la consommation est de 34 %, en légère augmentation par rapport à l'année précédente (20,5 %). On peut anticiper une sous-consommation des crédits sur l'année 2009.

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

La loi de finances initiale pour 2009 a ouvert 794 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 801 millions d'euros de crédit de paiement sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Ces crédits se sont répartis à hauteur de 608 millions d'euros en autorisations d'engagement et 614 millions d'euros en crédits de paiement pour les dépenses hors personnel et 186 millions d'euros pour les dépenses de personnel (titre 2).

Hors dépenses de personnel, 15 % de ces crédits, soit 98,76 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,45 millions d'euros en crédits de paiement, ont été mis en réserve à titre de précaution. Concernant les crédits du titre 2, la mise en réserve est de 0,5 %, soit 0,93 milliard d'euros. Au 1<sup>er</sup> septembre 2009, aucune levée de réserve n'a eu lieu.

S'agissant des reports de crédits, un arrêté du 26 mars 2009 a prévu le report à l'exercice 2009 de 56,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6,44 millions d'euros en crédits de paiement. Ce report correspond aux crédits non consommés en 2008 au titre du plan exceptionnel d'acquisition en état futur d'achèvement (VEFA) de 30 000 logements.

Trois fonds de concours sont venus abonder l'action *Soutien* à hauteur de 73 295 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre de participations directes aux études locales dans le domaine de la construction, du logement et de l'habitat.

Les annulations de crédits s'élèvent à 36,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,87 millions en crédits de paiement, dans le cadre de la régulation budgétaire.

Enfin, la mesure la plus significative en gestion a été l'un des transferts de crédits réalisé en début d'année : les crédits (titre 2) inscrits sur l'action *Délégués du préfet*, d'un montant de 7,37 millions d'euros ont été transférés vers divers autres programmes dans le cadre de la mise en place du plan espoir banlieues.

Le plan de relance est venu abonder ce programme. Un décret du 19 février 2009 a opéré un transfert de 240 millions d'euros en autorisations d'engagement et 149 millions d'euros en crédits de paiement en provenance du programme *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission *Plan de relance de l'économie*.

## **II.— LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION EN 2010**

### **A.— LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU LOGEMENT**

En 2010, le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devrait s'élever à 6,98 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 4,7 % par rapport à 2009) et à 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 6,3 %).

La hausse des crédits s'explique essentiellement par l'augmentation des aides personnelles au logement, liée à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi ainsi qu'à une réforme du mode de calcul des droits (cf. deuxième partie). Cette augmentation n'était pas prévue dans la loi de programmation des finances publiques 2009-2011.

La mission *Ville et logement* connaît des changements de périmètre en 2010. Ainsi, à la suite du rattachement du secrétariat d'État au Logement au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, les crédits rémunérant les personnels chargés de la politique du logement, auparavant comptabilisés dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, sont désormais inscrits sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

En complément des moyens budgétaires retracés dans la mission, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), désormais financée par le 1 % logement (nouvellement dénommé « Action logement »), concourt à la mise en œuvre des politiques publiques du logement.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

|                                                                         | Autorisations d'engagement |                 |                     | Crédits de paiement |                 |                     |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------|---------------------|---------------------|-----------------|---------------------|
|                                                                         | LFI 2009                   | PLF 2010        | 2010/2009<br>(en %) | LFI 2009            | PLF 2010        | 2010/2009<br>(en %) |
| <b>Aide à l'accès au logement</b>                                       | <b>4 945,37</b>            | <b>5 369,70</b> | <b>+8,5</b>         | <b>4 945,37</b>     | <b>5 369,70</b> | <b>+8,5</b>         |
| Aides personnelles                                                      | 4 937,01                   | 5 361,00        | +8,5                | 4 937,01            | 5 361,00        | +8,5                |
| Accompagnement des publics en difficultés                               | 8,36                       | 8,70            | +2,9                | 8,36                | 8,70            | +2,9                |
| <b>Développement et amélioration de l'offre de logement *</b>           | <b>607,58</b>              | <b>514,83</b>   | <b>-15,3</b>        | <b>614,46</b>       | <b>633,50</b>   | <b>+3,1</b>         |
| Construction locative, amélioration du parc                             | 582,03                     | 489,22          | -15,9               | 588,84              | 607,89          | +3,2                |
| Soutien à l'accession à la propriété                                    | 4,67                       | 4,70            | +0,6                | 4,74                | 4,70            | -0,8                |
| Lutte contre l'habitat indigne                                          | —                          | —               | —                   | —                   | —               | —                   |
| Réglementation de l'habitat, ...                                        | 8,73                       | 7,70            | -11,8               | 8,73                | 7,70            | -11,8               |
| Soutien                                                                 | 12,15                      | 13,21           | +8,7                | 12,15               | 13,21           | +8,7                |
| <b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b> | <b>1 118,78</b>            | <b>1 099,41</b> | <b>-1,7</b>         | <b>1 118,78</b>     | <b>1 099,41</b> | <b>-1,7</b>         |
| Prévention de l'exclusion                                               | 64,89                      | 50,00           | -22,9               | 64,89               | 50,00           | -22,9               |
| Action en faveur des plus vulnérables                                   | 989,27                     | 1 004,70        | +1,5                | 989,27              | 1 004,70        | +1,5                |
| Conduite de politique de lutte c/l'exclusion                            | 26,62                      | 24,71           | -7,1                | 26,62               | 24,71           | -7,1                |
| Rapatriés                                                               | 38,00                      | 20,00           | -47,4               | 38,00               | 20,00           | -47,4               |
| <b>Total</b>                                                            | <b>6 671,13</b>            | <b>6 983,94</b> | <b>+4,7</b>         | <b>6 678,61</b>     | <b>7 102,61</b> | <b>+6,3</b>         |

\* les données relatives à la loi de finances initiale pour 2009 ont été retraitées, afin de tenir compte du transfert des dépenses de personnel vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Elles tiennent aussi compte du transfert des crédits du délégué du préfet dans les quartiers.

Source : projet annuel de performances.

Par ailleurs, comme on vient de le voir, le **plan de relance** de l'économie lancé en décembre 2008 comporte des mesures en faveur du logement. Les crédits afférents ont été regroupés au sein du programme *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission *Plan de relance de l'économie*, créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, puis transférés par décret en gestion vers les programmes de la mission *Ville et logement*. Les moyens supplémentaires et temporaires sont destinés à construire de nouveaux logements sociaux, soutenir l'accession à la propriété et la rénovation de l'habitat, créer des places d'hébergement et humaniser les centres. Par ailleurs, dans le cadre de la politique de la ville, le plan de relance finance la rénovation de logements sociaux dans des quartiers sensibles.

# CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT \*

(en millions d'euros)

|                                                                             | LFR 2009   |            | PLF 2010  |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-----------|------------|
|                                                                             | AE         | CP         | AE        | CP         |
| <b>Soutien à la construction et à l'accession sociale</b>                   | 390        | 210        | 10        | 101        |
| <b>Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé</b> | 200        | 133        | —         | 67         |
| <b>Hébergement et structures d'accueil</b>                                  | 217        | 217        | —         | —          |
| <b>Total</b>                                                                | <b>807</b> | <b>560</b> | <b>10</b> | <b>168</b> |

\* Hors politique de rénovation urbaine (l'ANRU relève du programme *Politique de la ville*).

Source : projet annuel de performances de la mission « Plan de relance de l'économie ».

Dans le cadre du plan de relance, il a également été décidé de doubler le montant du prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements neufs en 2009. L'article 46 du projet de loi de finances propose de prolonger cette mesure au 1<sup>er</sup> semestre 2010.

## B.— LE « 1 % LOGEMENT » EN PLEINE MUTATION

Le 1 % logement, renommé « Action logement » en juillet 2009, désigne, depuis 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). À l'origine, ces entreprises devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %. La contribution des entreprises <sup>(1)</sup> n'a pas été substantiellement allégée pour autant, puisqu'elle représente actuellement 0,95 % de la masse salariale. La différence, soit 0,50 %, est versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement sans contrepartie pour les entreprises.

Le 1 % logement est géré par les comités interprofessionnels du logement (CIL) regroupés au sein de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL).

Depuis sa création, le 1 % logement intervenait dans deux domaines : l'investissement pour la réservation de logements locatifs et le financement de prêts aux salariés. À partir de 1996, il a engagé sa modernisation dans le cadre d'une politique conventionnelle entre l'État et les partenaires sociaux. Il a élargi ses moyens d'intervention pour accompagner les salariés tout au long de leur parcours résidentiel, en créant par exemple le Pass-foncier (pour une accession progressive à la propriété) et le Pass-GRL (garantie des risques locatifs).

(1) À compter de 2006, le 1 % logement est versé par les entreprises employant au moins 20 salariés. Pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 20 salariés (et qui auparavant versaient le 1 % logement) les aides sont maintenues, l'État s'étant engagé à compenser la diminution de ressources supportée par les CIL/CCI.



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, puis du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri <sup>(1)</sup>. Ses fonds sont affectés à trois grandes catégories d'emploi :

– les investissements locatifs (actions de renouvellement urbain, offre de logements locatifs sociaux et conventionnés, offre de logements meublés) ;

– les aides en faveur des ménages (financement des produits en droits ouverts et de l'accèsion à la propriété) ;

– les versements à l'association « Foncière logement », chargée de développer une offre nouvelle de logements locatifs privés destinés en priorité aux salariés des entreprises.

Abstraction faite des échanges entre collecteurs, les ressources du 1 % logement sont essentiellement composées de la collecte (1,6 milliard d'euros en 2008) et des retours de prêts antérieurs (2,3 milliards d'euros pour les prêts long terme, 0,1 milliard d'euros pour les préfinancements). Au total, la contribution du 1 % logement à la politique du logement a atteint près de 4 milliards d'euros en 2008. Le tableau suivant retrace l'évolution de ces fonds depuis 2000.

**CONTRIBUTIONS DU 1 % LOGEMENT À LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

(en milliards d'euros)

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 <sup>(1)</sup> |
|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|
| 1,9  | 2,12 | 2,68 | 3,10 | 3,33 | 3,51 | 3,69 | 3,84 | 3,93                |

(1) Estimations.

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

S'agissant des emplois, ils se ventilent en 2008 entre :

– les aides aux personnes physiques pour 1,9 milliard d'euros ;

– les financements de long terme aux bailleurs sociaux, y compris subventions « 1 % relance », pour 675 millions d'euros en 2008 ;

– le financement de l'association Foncière logement (841 millions d'euros en 2008) et de l'ANRU (181 millions d'euros en 2008).

---

(1) 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).

– le financement de la garantie universelle des risques locatifs (10 millions d’euros en 2008) <sup>(1)</sup>.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion a introduit une réforme profonde de la participation des employeurs à l’effort de construction. Cette réforme consiste 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.

#### 1.– Une réorganisation profonde de la gouvernance et du réseau

L’article 8 de la loi du 25 mars 2009 vise à rationaliser la coordination et les interventions des acteurs du 1 % logement, en confortant le rôle de pilotage de l’Union d’économie sociale pour le logement (UESL), afin de permettre des économies de gestion substantielles, de l’ordre de 100 millions d’euros, dès 2011.

Dans ce cadre, une réorganisation du réseau des chambres de commerce et d’industrie (CCI) et des comités interprofessionnels du logement (CIL), chargés de collecter le 1 % logement, est mise en œuvre. Celle-ci aboutira, d’ici le premier trimestre 2010, au regroupement des 109 organismes actuels (98 CIL et 11 CCI) en 21 CIL.

En outre, la réforme attribuée à l’Agence nationale pour la participation des employeurs à l’effort de construction (ANPEEC) une mission nouvelle d’évaluation de cette contribution et de contrôle des structures centrales telles que l’UESL.

Les rôles respectifs de l’État et des acteurs centraux du 1 % logement sont modifiés. L’emploi et les montants des ressources issus de la PEEC, qui relevaient jusqu’à présent d’accords passés avec les partenaires sociaux et l’État, sont désormais arrêtés par décret, après concertation avec les partenaires sociaux. L’UESL est responsable de la mise en œuvre des emplois du 1 % logement.

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 revient donc de prendre en charge le financement des interventions de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH).

---

(1) La GRL, dispositif mis en place en 2006, consiste en une extension du champ de couverture des assurances contre les impayés de loyer. L’UESL verse, par l’intermédiaire du fonds de garantie universelle des risques locatifs, des compensations aux compagnies d’assurances proposant la souscription de contrats d’assurance GRL contre les risques d’impayés de loyers.

## 2.— La réorientation des ressources du 1 % logement vers les politiques prioritaires

Le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes financières consacrées aux emplois de la PEEC fixe, pour la période 2009-2011, les enveloppes annuelles minimales et maximales consacrées à chaque emploi du 1 % logement. Dans certains cas, une enveloppe commune à plusieurs emplois est prévue. Les enveloppes financières ont été fixées à l'issue de la concertation avec les partenaires sociaux de l'UESL.

La somme des enveloppes cibles pour chaque emploi, comprise entre le minimum et le maximum, est de l'ordre de 4 milliards d'euros, soit le montant des ressources annuelles du 1 % logement, ce qui assure un équilibre du système sur la période triennale. Le tableau présente en page suivante est annexé au décret.

**ENGAGEMENTS DU 1 % LOGEMENT POUR 2009-2011**

(en millions d'euros)

|                                                      | Enveloppes minimales   |                                  |      | Enveloppes maximales |                                  |      |
|------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|------|----------------------|----------------------------------|------|
| Dénomination                                         | 2009                   | 2010                             | 2011 | 2009                 | 2010                             | 2011 |
| Pass foncier                                         | 700 dont 400 pour le 1 | 800 dont 600 pour le 1           | 700  | 900                  | 1 000                            | 900  |
| Prêts accession                                      |                        |                                  |      |                      |                                  |      |
| Prêts travaux                                        | 0                      | 0                                | 0    | 200                  | 200                              | 200  |
| Autres aides en faveur des personnes physiques       | 343                    | 314                              | 285  | 378                  | 346                              | 315  |
| Dotations en fonds propres et quasi-fonds propres    | 90                     | 135                              | 135  | 110                  | 165                              | 165  |
| Subventions 1 % relance                              | 285                    | 285                              | 285  | 315                  | 315                              | 315  |
| Prêts au logement social et intermédiaire            | 270                    | 270                              | 270  | 330                  | 330                              | 330  |
| Préfinancements                                      | 90                     | 90                               | 90   | 110                  | 110                              | 110  |
| Subventions en faveur de l'AFL                       | 400                    | 400 dont 200 sous forme de prêts | 0    | 500                  | 500 dont 250 sous forme de prêts | 0    |
| Prêts en faveur de l'AFL                             |                        |                                  | 400  |                      |                                  | 500  |
| Structures collectives                               | 135                    | 135                              | 135  | 165                  | 165                              | 165  |
| Aides en faveur du traitement des logements indignes | 27                     | 45                               | 90   | 33                   | 55                               | 110  |
| Aides à caractère social                             | 36                     | 36                               | 36   | 44                   | 44                               | 44   |
| Financement de l'APAGL                               | 10                     | 9                                | 9    | 12                   | 11                               | 11   |
| Actions dans des territoires spécifiques             | 27                     | 27                               | 27   | 33                   | 33                               | 33   |
| Financement du PNRU                                  | 770                    | 770                              | 770  | 770                  | 770                              | 770  |
| Financement du PNRQAD                                | 10                     | 45                               | 95   | 10                   | 45                               | 95   |
| Financement de l'Anah                                | 480                    | 480                              | 480  | 480                  | 480                              | 480  |
| Financement de l'ANIL et des ADIL                    | 9                      | 9                                | 9    | 11                   | 11                               | 11   |
| Financement de structures dédiées                    | 1                      | 1                                | 1    | 1                    | 1                                | 1    |
| Financement de la garantie des risques locatifs      | 32                     | 63                               | 90   | 39                   | 77                               | 110  |

Source : décret n° 2009-747 du 22 juin 2009.

Les tendances principales sont les suivantes.

Pour l'**aide aux personnes physiques**, un effort significatif est prévu pour le Pass-Foncier, au sein d'une enveloppe commune avec les prêts accession proche d'un milliard d'euros. L'objectif de recentrage des prêts Pass-Travaux conduit à une diminution conséquente de l'enveloppe qui leur est consacrée (passage d'une enveloppe supérieure au milliard d'euros en 2008 à une enveloppe maximale annuelle de 200 millions d'euros). Les ressources qui sont consacrées aux aides à l'accès et au maintien dans un logement locatif et à la mobilité sont en baisse sensible et diminuent progressivement entre 2009 et 2011.

S'agissant du financement des **logements locatifs**, les dotations en fonds propres et quasi-fonds propres aux filiales des collecteurs du 1 % Logement (principalement des sociétés anonymes de HLM) sont prévues en forte augmentation (150 millions d'euros annuels à terme, contre 50 millions d'euros annuels par le passé). L'intervention du 1 % logement en faveur du logement social sous forme de subvention est augmentée d'un tiers (300 millions d'euros annuels au lieu de 225 millions d'euros). Les prêts en faveur du logement social et intermédiaire se maintiennent à 300 millions d'euros annuels, de même que les préfinancements à 100 millions d'euros annuels. Les modalités de financement de l'association Foncière logement évoluent en profondeur entre 2009 et 2011, puisque le montant total est plafonné à 500 millions d'euros annuels (contre une cible voisine de 1 milliard d'euros auparavant), et qu'à terme cette aide prendra uniquement la forme de prêts.

Les contributions du 1 % logement au financement du renouvellement urbain et de l'amélioration de l'habitat privé augmentent beaucoup : une enveloppe de 770 millions d'euros par an est prévue pour l'**ANRU**, ainsi qu'une intervention nouvelle en faveur de l'**ANAH** à hauteur de 480 millions d'euros par an. La loi du 25 mars 2009 prévoit que les versements à l'ANRU et à l'ANAH doivent faire l'objet de contreparties, en termes de réservations locatives.

La contribution du 1 % logement en faveur des interventions à caractère très social est confirmée. Une enveloppe cible de 150 millions d'euros annuels est consacrée aux structures collectives. La réhabilitation de logements indignes destinés au logement des salariés pourra être financée, avec une enveloppe annuelle augmentant progressivement jusqu'à 100 millions d'euros environ en 2011.

Une montée en puissance du coût des compensations versées au titre de la garantie des risques locatifs est prévue jusqu'à une cible de 100 millions d'euros en 2011.

Le tableau suivant présente les engagements prévisionnels des ressources du 1 % logement en 2009.

#### ENGAGEMENTS PRÉVISIONNELS 2009

(en millions d'euros)

|                                                       |                             |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Logement locatif social</b>                        |                             |
| Plan de cohésion sociale                              | 600                         |
| Autres concours                                       | 310                         |
| Foncière Logement                                     | 500                         |
| Capitalisation des filiales                           | 100                         |
| <b>Sous-total</b>                                     | <b>1 510</b>                |
| <b>Renouvellement urbain</b>                          |                             |
| ANRU                                                  | 770                         |
| Prêt « 1 % renouvellement urbain »                    | 140                         |
| Anah                                                  | 480                         |
| Quartiers anciens, habitat indigne                    | 40                          |
| <b>Sous-total</b>                                     | <b>1 430</b>                |
| <b>Aides aux ménages</b>                              |                             |
| Prêts accession et travaux                            | 500                         |
| Pass-foncier                                          | 400                         |
| Pass-GRL                                              | 50                          |
| Autres aides (Loca-pass, Mobili-pass, Sécuri-pass...) | 410                         |
| <b>Sous-total</b>                                     | <b>1 360</b>                |
| <b>Total</b>                                          | <b>4 300 <sup>(1)</sup></b> |

(1) : dont 2 300 millions d'euros en subventions.

Source : UESL.

Le Rapporteur spécial souligne la part importante désormais consacrée aux subventions dans l'emploi des fonds (60 %). Auparavant, le 1 % logement intervenait principalement *via* des prêts. Cela n'est pas sans poser de problèmes pour l'activité future du 1 % logement. En effet, les remboursements de prêts antérieurs, notamment les Pass-travaux, qui constituaient jusqu'à présent une part importante des ressources (près de 60 %), vont se tarir. Il faudra tenir compte de cette question au moment de la détermination de l'emploi des fonds du 1 % logement au-delà de 2011.

#### C.- LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU LOGEMENT

Les dépenses fiscales représentent plus du tiers de l'effort national en faveur du logement <sup>(1)</sup>, soit 11,4 milliards d'euros prévus pour 2010.

La mesure la plus coûteuse est l'application d'un **taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation**, qui devrait représenter 5,2 milliards d'euros en 2010.

Ensuite, le **crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale**, introduit par l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail,

(1) L'effort national en faveur du logement comprend des aides du budget de l'État, des dépenses fiscales prises en charge par l'État, ainsi que les contributions des régimes sociaux et des employeurs (FNAL, 1 % logement).

de l'emploi et du pouvoir d'achat, coûte 1,5 milliard d'euros à l'État. L'exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de **l'épargne logement** représente environ 550 millions d'euros de manque à gagner pour l'impôt sur le revenu. La déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration, visant à conserver le patrimoine immobilier, à faciliter l'accès de personnes handicapées et à protéger les locaux des effets de l'amiante coûte 800 millions d'euros.

En matière d'**accession sociale à la propriété**, le prêt à taux zéro (crédit d'impôt sur les sociétés compensant l'absence d'intérêts perçus par les banques) coûte 950 millions d'euros.

Le **logement social** bénéficie de divers dispositifs fiscaux : exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, taux réduit de TVA (5,5 %) pour la livraison et la vente de logements sociaux (750 millions d'euros) ainsi que pour l'achat de terrains à bâtir (60 millions d'euros), exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (700 millions d'euros), exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, l'outil fiscal est utilisé pour développer le parc locatif privé, notamment à travers les dispositifs favorisant les revenus tirés de **l'investissement locatif** : dispositifs dits Robien, Borloo, Périissol, Besson et Scellier (665 millions d'euros).

#### DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

|                                                                                   | Estimation<br>pour 2008 | Évaluation<br>pour 2009 | Évaluation<br>pour 2010 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Programme <i>Aide à l'accès au logement</i>                                       | 36                      | 37                      | 37                      |
| Programme <i>Dév. et amélioration de l'offre de logement</i>                      | 9 699                   | 10 450                  | 11 349                  |
| Programme <i>Prévention de l'exclusion et insertion<br/>personnes vulnérables</i> | 382                     | 117                     | 57                      |
| <b>Total</b>                                                                      | <b>10 117</b>           | <b>10 604</b>           | <b>11 443</b>           |

(1) Dépenses fiscales principalement rattachables aux programmes, sur impôts d'État ou sur impôts locaux prises en charge par l'État.

Source : projet annuel de performances.

EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

(en millions d'euros)

|                                                               | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | 2009 <sup>(1)</sup> | 2010 <sup>(1)</sup> |
|---------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|---------------------|
| Aides personnelles au logement                                | 5 239         | 5 153         | 5 684         | 5 107         | 4 846         | 5 086         | 4 937               | 5 361               |
| FSL/ AL T/FAAD                                                | 102           | 126           | 42            | 19            | 41,08         | 41            | 42                  | 42                  |
| <b>Total aides budgétaires à la personne</b>                  | <b>5 341</b>  | <b>5 279</b>  | <b>5 727</b>  | <b>5 126</b>  | <b>4 887</b>  | <b>5 128</b>  | <b>4 979</b>        | <b>5 403</b>        |
| Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion                       | 17            | 14            | 11            | 9             | —             | —             | —                   | —                   |
| Garantie de l'accèsion sociale à la propriété                 | 25            | 25            | 32            | 4             | 4             | 4             | 5                   | —                   |
| Prêt à taux zéro                                              | 727           | 593           | 367           | 111           | 6             | —             | —                   | —                   |
| Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine | 413           | 457           | 524           | 627           | 547           | 526           | 547                 | 564                 |
| Plan de relance de l'économie                                 | —             | —             | —             | —             | —             | —             | 363                 | —                   |
| Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)                      | 374           | 339           | 388           | 368           | 327           | 361           | —                   | —                   |
| Aide au logement dans les DOM                                 | 168           | 162           | 173           | 173           | 176           | 184           | 206                 | 210                 |
| Opérations sociales et divers                                 | 60            | 39            | 43            | 61            | 86            | 70            | 48                  | 37                  |
| <b>Total aides budgétaires à la pierre</b>                    | <b>1 784</b>  | <b>1 629</b>  | <b>1 538</b>  | <b>1 353</b>  | <b>1 144</b>  | <b>1 145</b>  | <b>1 169</b>        | <b>816</b>          |
| Épargne logement                                              | 1 059         | 946           | 1 102         | 1 191         | 1 362         | 1 271         | 1 157               | 1 250               |
| Compensation de l'exonération de TFPB                         | 95            | 106           | 109           | 111           | 116           | 112           | 91                  | 165                 |
| Compensation réduction des droits de mutation à titre onéreux | 1 402         | 1 428         | 1 447         | 1 486         | 1 524         | 1 524         | 1 524               | 1 524               |
| <b>Total aides budgétaires</b>                                | <b>9 681</b>  | <b>9 388</b>  | <b>9 923</b>  | <b>9 267</b>  | <b>9 033</b>  | <b>9 180</b>  | <b>8 920</b>        | <b>9 158</b>        |
| Prêt à taux zéro                                              | —             | —             | —             | 120           | 300           | 500           | 650                 | 950                 |
| Réduction d'impôt des propriétaires occupants                 | 460           | 351           | 400           | 25            | 25            | 30            | 30                  | 30                  |
| Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence ppale | —             | —             | —             | —             | —             | 249           | 1 050               | 1 500               |
| TV A sur travaux dans les locaux à usage d'habitation         | 3 700         | 4 100         | 5 000         | 4 700         | 4 800         | 5 100         | 5 100               | 5 250               |
| Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration          | 930           | 950           | 1 000         | 1 270         | 800           | 850           | 850                 | 800                 |
| Aides à l'investissement locatif                              | 990           | 550           | 711           | 584           | 394           | 545           | 605                 | 665                 |
| Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL             | 1 770         | 1 900         | 1 550         | 1 500         | 800           | 600           | 550                 | 550                 |
| Exonération des organismes HLM d'impôt sur les sociétés       | 270           | 270           | 300           | 370           | 650           | 700           | 700                 | 700                 |
| TV A terrains à bâtir pour construction logements sociaux     | 40            | 50            | 50            | 55            | 60            | 60            | 60                  | 60                  |
| TVA sur construction, vente de logements sociaux              | 1 050         | 675           | 700           | 790           | 750           | 950           | 750                 | 750                 |
| Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts livret A       | 580           | 450           | 450           | 240           | 190           | 190           | 190                 | 190                 |
| <b>Total dépenses fiscales</b>                                | <b>9 790</b>  | <b>9 296</b>  | <b>10 161</b> | <b>9 654</b>  | <b>8 769</b>  | <b>9 774</b>  | <b>10 535</b>       | <b>11 445</b>       |
| Autres contributions (apports du FRU, opération sur les SACI) | —             | 50            | 100           | 350           | —             | —             | —                   | —                   |
| 1 % logement (aides à la pierre, rénovation urbaine,)         | 2 561         | 2 982         | 3 363         | 3 375         | 3 569         | 3 567         | 3 700               | 3 850               |
| Contribution régimes sociaux au financement AL et APL         | 6 507         | 6 749         | 7 005         | 7 137         | 7 248         | 7 669         | 7 774               | 7 973               |
| Contribution des employeurs au FNAL                           | 1 739         | 1 706         | 1 794         | 1 902         | 2 250         | 2 425         | 2 527               | 2 468               |
| <b>Total aides non budgétaires</b>                            | <b>10 807</b> | <b>11 487</b> | <b>12 262</b> | <b>12 764</b> | <b>13 067</b> | <b>13 661</b> | <b>14 001</b>       | <b>14 291</b>       |
| <b>Total État</b>                                             | <b>30 278</b> | <b>30 171</b> | <b>32 346</b> | <b>31 685</b> | <b>30 869</b> | <b>32 615</b> | <b>33 455</b>       | <b>34 894</b>       |

(1) Estimations.



## **DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT**

### **I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, AMORTISSEURS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE**

Le programme *Aide à l'accès au logement* regroupe l'ensemble des aides destinées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2010 de 5,369 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 5,361 milliards d'euros (99,84 % du total) correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement. L'augmentation des crédits de 8,5 % par rapport à 2009 est la conséquence de la crise économique, en particulier de la hausse du chômage.

#### **A.- UN BUDGET DE 15 MILLIARDS D'EUROS POUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes par la prise en charge d'une part de leurs dépenses de logement, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété.

#### **Présentation des aides personnelles au logement**

Il y a trois types d'aides personnelles au logement :

– l'allocation de logement à caractère familial (ALF), créée par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948. Elle est 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. Relevant du code de la sécurité sociale, elle est intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 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, personnes handicapées, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans, etc.). Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par une cotisation des employeurs et par une subvention de l'État. Cette allocation a progressivement été étendue, puis généralisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, elle est attribuée 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 créée par la loi du 3 janvier 1977, est régie par le code de la construction et de l’habitation (CCH). Elle s’applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d’application de l’APL comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l’État, et en secteur locatif, les logements conventionnés<sup>(1)</sup>. Anciennement assuré par le fonds national de l’habitat (FNH), le financement de l’APL est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 assuré par le FNAL.

En définitive, le FNAL étant le seul fonds à faire l’objet d’une dotation de l’État, seules l’APL et l’ALS – pour partie – relèvent du programme *Aide à l’accès au logement*.

#### 1.– 6,3 millions de ménages bénéficient des aides personnelles au logement

Au 31 décembre 2008, on constate globalement une forte augmentation des effectifs pour les trois prestations (+5,7 %). À cette date, environ 6,3 millions de ménages ont bénéficié au total de 15,2 milliards d’euros d’aides, contre 6 millions de bénéficiaires pour 14,2 milliards d’euros en 2007. Sur les 15,2 milliards d’euros versés, les allocations de logement (ALF + ALS) sont prédominantes.

Deux facteurs expliquent cette augmentation du nombre de bénéficiaires en 2008 :

– d’une part, la crise économique, les situations de chômage ouvrant droit à une aide au logement majorée <sup>(2)</sup> ;

– d’autre part, le report de la période de paiement des aides : le recalcul des droits sur la base des nouveaux revenus n’a pas eu lieu au 1<sup>er</sup> juillet 2008 mais au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cette réforme, qui constitue une simplification administrative majeure en autorisant l’accès direct aux données fiscales des allocataires, s’est traduite par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires au second semestre en l’absence de flux sortant lié à un recalcul au 1<sup>er</sup> juillet.

---

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

(2) Lorsque le bénéficiaire d’une aide personnelle au logement perd son emploi et se trouve en situation de chômage de plus de deux mois, l’aide est recalculée en effectuant un abattement de 30 % sur les revenus d’activité perçus au cours de l’année n-1. Cet abattement permet de prendre en compte immédiatement la diminution de ressources.

# **LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2008**

*(en milliers)*

|                                 | APL          | ALS          | ALF          | Ensemble     |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Locatif (hors foyers)</b>    | 2 190        | 1 954        | 998          | 5 142        |
| <b>Foyers</b>                   | 240          | 317          | < 1          | 558          |
| <b>Total locatif</b>            | 2 430        | 2 271        | 998          | 5 700        |
| <b>Accession à la propriété</b> | 190          | 74           | 352          | 615          |
| <b>Total</b>                    | <b>2 620</b> | <b>2 344</b> | <b>1 350</b> | <b>6 315</b> |

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA

Les locataires représentent 90,3 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient des allocations logements, sont majoritaires (57 %). Par ailleurs, 558 000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de personnes handicapées, résidences universitaires, etc.) bénéficient d'une aide au logement et représentent ainsi 9,8 % des locataires aidés. Enfin, avec près de 700 000 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement, en décembre 2008, 12 % des locataires percevant une aide au logement.

Par ailleurs, les aides personnelles au logement restent centrées à la fois sur les petits ménages composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant (60 % des bénéficiaires), en particulier sur les personnes âgées de plus de 65 ans, et sur les ménages à revenus très modestes : 76 % des allocataires ont un revenu inférieur au SMIC et 99 % à 2 SMIC ; 92 % des accédants ont des ressources n'excédant pas 2 SMIC.

## **RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE D'AIDES**

*(en milliers)*

|              | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>APL</b>   | 2 797        | 2 751        | 2 708        | 2 637        | 2 586        | 2 567        | 2 482        | 2 496        | 2 620        |
| <b>ALF</b>   | 1 248        | 1 247        | 1 240        | 1 225        | 1 235        | 1 255        | 1 244        | 1 263        | 1 350        |
| <b>ALS</b>   | 2 234        | 2 200        | 2 221        | 2 221        | 2 234        | 2 252        | 2 199        | 2 216        | 2 344        |
| <b>Total</b> | <b>6 278</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>6 315</b> |

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA

## **2.— Un budget de plus de 15 milliards d'euros**

En 2008, les prestations représentent 15,2 milliards d'euros contre 14,2 milliards en 2007, soit une hausse de 6,7 % qui s'explique par les raisons précitées. L'État en a pris en charge 5,1 milliards d'euros.

# MONTANTS VERSÉS EN 2008 PAR TYPE D'AIDES

(en milliards d'euros)

|                  | APL        | ALS        | ALF        | TOTAL       |
|------------------|------------|------------|------------|-------------|
| <b>Locatif</b>   | 6,2        | 4,6        | 3,3        | 14,2        |
| <b>Accession</b> | 0,4        | 0,1        | 0,6        | 1           |
| <b>Total</b>     | <b>6,6</b> | <b>4,7</b> | <b>3,9</b> | <b>15,2</b> |

Source : balances comptables 2008 CNAF et CCMSA

Ces montants devraient poursuivre leur progression en 2009 et 2010, du fait de la montée du chômage.

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

### 1. – Le financement des aides personnelles au logement en 2008 et 2009

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par un fonds unique, le FNAL, à la suite de sa fusion avec le FNAH. Ce fonds est alimenté par différentes recettes :

- des contributions des régimes de prestations familiales et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole. Celles-ci sont égales au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement, en l'absence d'APL ;

- le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, soit une cotisation de 0,10 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs – qu'ils soient publics ou privés – et une contribution assise sur la totalité des salaires, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole. En 2008, le taux de cette contribution s'élève à 0,40 % ;

- une fraction de 1,48 % des droits sur les tabacs ;

- une contribution de l'État.

Ainsi, la dotation de l'État inscrite dans le programme *Aide à l'accès au logement* assure l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL. Son évolution est retracée dans le tableau suivant.

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

(en millions d'euros)

|                                                     | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008   |
|-----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <b>Total État</b>                                   | 4 997 | 5 379 | 5 239 | 5 153 | 5 529 | 5 262 | 4 846 | 5 066  |
| 1,48 % des droits sur les tabacs                    |       |       |       |       |       | 144   | 139   | 143    |
| <b>Total employeurs</b>                             | 7 870 | 8 139 | 8 246 | 8 455 | 8 799 | 8 917 | 9 359 | 10 093 |
| <i>Part de l'État dans le financement total (%)</i> | 38,8  | 40    | 38,9  | 37,9  | 38,6  | 36,7  | 33,4  | 33,1   |

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

En 2008, la dotation de l'État au FNAL s'est élevée à 4,985 milliards d'euros sur laquelle une réserve de précaution d'un montant de 299 millions d'euros a été constituée en début d'année. Elle a été levée en décembre. Une dotation complémentaire de 100 millions d'euros a par ailleurs été votée en loi de finances rectificative pour 2008, au vu de l'augmentation des prestations résultant notamment de la hausse du chômage et du report de six mois de la période de paiement des aides.

Pour 2009, la dotation votée en loi de finances initiale s'élève à 4,937 millions d'euros. La prévision d'exécution indique, à ce stade, une baisse des recettes provenant des cotisations des employeurs et une augmentation des dépenses par rapport aux prévisions sous-tendant la dotation prévue initialement. Il est donc probable qu'il faille ajouter des crédits en loi de finances rectificative.

## 2.- Le financement des aides personnelles au logement en 2010

La dotation budgétaire prévue pour 2010 s'élève à 5,361 milliards d'euros, soit une hausse de 8,5 % par rapport à 2009. Un complément de dotation de 423 millions d'euros est prévu par rapport à la programmation triennale, compte tenu de l'exécution 2008 ainsi que de l'évolution de l'emploi et de la masse salariale. Enfin, la dotation budgétaire tient également compte de l'indexation annuelle des barèmes sur l'évolution de l'indice de référence des loyers.

### BUDGET DU FNAL POUR 2010

(en millions d'euros)

| Charges          |       | Recettes                                           |              |
|------------------|-------|----------------------------------------------------|--------------|
| Prestations APL  | 6 770 | Contribution des régimes sociaux                   | 3 876        |
| Prestations ALS  | 4 843 | dont CNAF                                          | 3 859        |
| Frais de gestion | 232   | dont MSA                                           | 17           |
|                  |       | Cotisations employeurs                             | 2 468        |
|                  |       | Affectation d'une partie des droits sur les tabacs | 140          |
|                  |       | <b>Contribution de l'État</b>                      | <b>5 361</b> |
| <b>11 845</b>    |       | <b>11 845</b>                                      |              |

Source : projet annuel de performances.

Le tableau suivant détaille le financement en emplois et ressources des aides à la personne en 2009 ainsi que les prévisions intégrées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

## LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

(en millions d'euros)

|                                                                                               | 2009          | PLF<br>2010   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| <b>I.- ALF (Allocation de logement familiale)</b>                                             |               |               |
| <b>A.- Emplois</b>                                                                            |               |               |
| – prestations versées .....                                                                   | 4 120         | 4 380         |
| – frais de gestion .....                                                                      | 0             | 0             |
| <b>total emplois</b> .....                                                                    | <b>4 120</b>  | <b>4 380</b>  |
| <b>B.- Ressources</b>                                                                         |               |               |
| – régimes sociaux .....                                                                       | 4 120         | 4 380         |
| <b>total ressources</b> .....                                                                 | <b>4 120</b>  | <b>4 380</b>  |
| <b>II.- ALS et APL<br/>(allocation de logement sociale et aide personnalisée au logement)</b> |               |               |
| <b>A.- Emplois</b>                                                                            |               |               |
| – prestations ALS versées .....                                                               | 4 639         | 4 843         |
| – prestations APL versées .....                                                               | 6 463         | 6 770         |
| – frais de gestion .....                                                                      | 222           | 232           |
| <b>total emplois</b> .....                                                                    | <b>11 325</b> | <b>11 845</b> |
| <b>B.- Ressources</b>                                                                         |               |               |
| – régimes sociaux .....                                                                       | 3 721         | 3 876         |
| – État .....                                                                                  | 4 937         | 5 361         |
| – employeurs .....                                                                            | 2 527         | 2 468         |
| – autres (taxe tabac) .....                                                                   | 140           | 140           |
| <b>total ressources</b> .....                                                                 | <b>11 325</b> | <b>11 845</b> |
| <b>TOTAL Aides à la personne</b>                                                              |               |               |
| <b>A.- Emplois</b>                                                                            |               |               |
| – prestations versées .....                                                                   | 15 223        | 15 993        |
| – frais de gestion .....                                                                      | 222           | 232           |
| <b>total emplois</b> .....                                                                    | <b>15 445</b> | <b>16 225</b> |
| <b>B.- Ressources</b>                                                                         |               |               |
| – régimes sociaux .....                                                                       | 7 841         | 8 256         |
| – État .....                                                                                  | 4 937         | 5 361         |
| – employeurs .....                                                                            | 2 527         | 2 468         |
| – autres .....                                                                                | 140           | 140           |
| <b>total ressources</b> .....                                                                 | <b>15 445</b> | <b>16 225</b> |

Source : Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Pour l'année 2011, les besoins en crédits budgétaires avaient été estimés dans la loi de programmation des finances publiques à 4 966 millions d'euros. Ce montant devrait faire l'objet d'un réajustement en 2011 au vu de l'exécution 2009 et, pour 2010, d'hypothèses actualisées d'évolution des dépenses en prestations et des recettes provenant des cotisations sur les salaires.

### C.- L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN QUESTION

Dans le projet annuel de performances pour 2010, le programme *Aide à l'accès au logement* est accompagné de trois objectifs dont, concernant les aides personnelles au logement, celui d'aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement.

Dans ce cadre, l'indicateur retenu est le taux d'effort net moyen des ménages dans le secteur locatif portant sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non

boursiers) correspondant au rapport entre le loyer, ou la mensualité, majoré des charges et diminué de l'aide, et le revenu. On constate que la cible pour 2011 devrait être atteinte dès 2009 et se maintenir en 2010.

#### ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES

(en %)

|                                        | 2007<br>Réalisation | 2008<br>Réalisation | Prévision<br>PAP 2009 | 2009<br>Prévision<br>actualisée | 2010<br>Prévision | 2011<br>Cible |
|----------------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| <b>Bénéficiaires de minima sociaux</b> | 21,1                | 21,1                | 21,1                  | 21,7                            | 21,7              | 21,7          |
| <b>Salariés</b>                        | 27,4                | 26,7                | 26,7                  | 27                              | 27                | 27            |
| <b>Étudiant non boursiers</b>          | 26,6                | 26,8                | 26,8                  | 27,1                            | 27,1              | 27,1          |
| <b>Étudiants boursiers</b>             | 24,6                | 24,9                | 24,9                  | 25,4                            | 25,4              | 25,4          |

Source : projet annuel de performances.

Le coût des aides personnelles est en augmentation constante depuis le milieu des années 80. L'insuffisance de l'évaluation de la performance des aides au logement a été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2007. L'élargissement du nombre de bénéficiaires se serait fait au détriment de leur efficacité sociale. La Cour déplore aussi que la multiplicité d'acteurs dans la gestion des aides et la diversité des objectifs créent une grande complexité des circuits de décision.

On peut regretter que les aides personnelles au logement représentent une part prépondérante de l'effort national en faveur du logement. En effet, bien que nécessaires au plan social, les allocations ne sont pas sans effet inflationniste sur les loyers, et ne contribuent pas à résoudre le problème principal du marché du logement que constitue l'insuffisance de l'offre. Un rééquilibrage en faveur des aides à la pierre serait nécessaire, mais difficile à mettre en œuvre sachant que les aides à la construction n'entraînent pas une baisse immédiate des loyers, puisqu'il faut le temps que les logements soient construits avant que l'augmentation de l'offre n'entraîne une baisse des prix.

## II.— LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

### A.— LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

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

L'ANIL anime et coordonne le réseau des ADIL en favorisant la création de nouvelles structures dans les départements qui n'en sont pas pourvus, en leur apportant un soutien technique et en réalisant des outils documentaires et informatiques destinés à leur information. Elle participe au pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La mission principale des ADIL consiste en l'organisation de consultations sur place ou par téléphone afin de fournir une information personnalisée, complète, gratuite et neutre sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux du logement. Leurs attributions se diversifient peu à peu. Désormais, elles peuvent intervenir dans l'ensemble des dispositifs d'aide au logement des familles et des personnes démunies (plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées par exemple). Elles peuvent également apporter leur expertise juridique, économique et financière aux commissions de médiation chargées de l'instruction des demandes dans le cadre du dispositif du droit au logement opposable. Enfin, elles participent à la mise en place d'observatoires départementaux sur le logement et contribuent aux démarches locales de lutte contre l'habitat indigne.

La dotation annuelle que l'État verse à l'ANIL est forfaitaire. La subvention que perçoit chaque ADIL comprend :

- d'une part, une somme forfaitaire de 26 000 euros ;
- d'autre part, une aide dont le montant est déterminé sur la base de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation : pourcentage de ménages dans le département par rapport au nombre de ménages des départements dotés d'une ADIL, pourcentage d'allocataires du RMI par rapport au nombre d'allocataires du RMI des départements dotés d'une ADIL, pourcentage de prêts à taux zéro accordés dans le département par rapport au nombre de prêts à taux zéro accordés dans les départements dotés d'une ADIL.

En 2008, la dotation pour un réseau de 73 associations était de 7,06 millions d'euros. En 2009, le montant a été fixé à 6,82 millions d'euros pour 75 ADIL. En 2010, il devrait être porté à 7,2 millions d'euros pour permettre la création de trois nouvelles structures. Dans ce cadre, il sera possible d'allouer :

- une subvention moyenne d'environ 84 000 euros (+5,5 %) par ADIL ;
- et une subvention forfaitaire de 610 000 euros à l'ANIL (soit le même montant qu'en 2009).

À ce financement par l'État s'ajoutent les subventions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la Caisse de garantie du logement locatif social, des caisses d'allocations familiales, des organismes HLM ainsi que des collectivités territoriales (communes et départements). Ces dernières représentent 40 % des ressources des ADIL.



## B.— LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

L'État apporte, chaque année, son soutien financier à une trentaine de fédérations ou associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement. Pour l'essentiel, il s'agit d'organismes promouvant l'insertion par le logement des personnes défavorisées, aidant au logement des personnes handicapées ou participant à la défense des droits des locataires.

La dotation allouée permettra de verser une subvention moyenne 50 000 euros par association. Le montant global de la dotation s'élèvera à 1,5 million d'euros en 2010, contre 1,48 million d'euros en 2009.



### **TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES**

En 2010, le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Parmi ces crédits, 900 millions d'euros permettront de financer des structures d'accueil, d'hébergement et de logement adapté pour les personnes sans abri. Les priorités du programme seront centrées sur la réforme en profondeur du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des publics sans domicile et sur la lutte contre l'exclusion.

#### **I.- LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION**

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

37 millions d'euros sont demandés pour financer les allocations et les aides sociales aux personnes âgées et handicapées. Ces dépenses sociales, à la charge de l'État, constituent des transferts aux ménages. Ceux-ci prennent la forme d'allocations individuelles et de prises en charge d'établissements et de services médico-sociaux.

Depuis 2004, une dette s'est constituée sur cette action. À cette date, le financement de l'aide sociale de l'État avait été réduit de 13,8 millions d'euros afin d'utiliser cette somme pour intervenir en urgence en faveur des personnes âgées victimes de la canicule. Depuis lors, les crédits d'aide sociale ont été strictement reconduits. Ainsi, un déficit de financement s'est creusé sur cette action et la dette cumulée a atteint 21 millions d'euros, en 2008, envers les établissements pour personnes âgées et 7 millions d'euros au titre de l'hébergement pour les personnes handicapées.

##### **1.- Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées**

Une allocation simple d'aide sociale à domicile, à la charge exclusive de l'État, est versée aux personnes âgées qui, à l'âge de la retraite, n'ont pas droit à une pension, en raison d'un défaut de cotisation. Son montant est égal à celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), soit 677,13 euros par mois pour une personne seule, en 2009. Ce dispositif concerne principalement les résidents des départements d'outre-mer. Le nombre de bénéficiaires est stable et s'élève à 227 pour 2009, contre 216 bénéficiaires en 2008. Le besoin de financement pour 2010 est estimé à 1,67 million d'euros.

Les aides sociales aux personnes âgées prennent également la forme de prestations d'hébergement en établissement pour personnes âgées sans domicile fixe, ainsi que des frais de repas et d'aide ménagère, en principe à la charge des conseils généraux. Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif est en diminution, pour ce qui concerne l'hébergement, et en augmentation pour l'aide ménagère, les frais de repas et la participation au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ainsi, le nombre de bénéficiaires concernés par ce dispositif est estimé à 2 246 en 2009, contre 2 650 en 2008. Les besoins financiers pour 2009 sont estimés à 28,15 millions d'euros. La dotation demandée pour 2010 s'élève à 21,53 millions d'euros, pour 2 246 bénéficiaires.

## 2.— Les prestations aux personnes handicapées

Une allocation différentielle garantit aux personnes handicapées la conservation de droits acquis au titre de la législation antérieure à la loi d'orientation du 30 juin 1975, instituant notamment l'allocation aux adultes handicapés. Le nombre de bénéficiaires de cette allocation diminue régulièrement avec 479 personnes concernées par ce dispositif au 31 décembre 2008 et 427 estimées en 2009. Les besoins financiers de cette prestation seront de 1,4 million d'euros en 2010, soit une diminution de 10 % du montant de la dotation pour 2009.

Les personnes handicapées sans domicile fixe bénéficient aussi de la prise en charge de leurs frais de séjour en établissements d'hébergement et du versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne. Le nombre de bénéficiaires, en diminution constante, était de 958 en 2007, 871 en 2008 et est estimé à 785 en 2009. Le montant de la dépense correspondante prévu pour 2009 est de 16,26 millions d'euros, contre 16,04 millions d'euros en 2008. Pour 2010, la dotation budgétaire est fixée à 12,44 millions d'euros.

## 3.— Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ)

Créés en mars 2002, les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) s'adressent aux adolescents et jeunes majeurs qui rencontrent d'importantes difficultés (conduites à risque, conflits familiaux) ainsi qu'à leurs parents. Ces lieux d'accueil ont été particulièrement soutenus par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) situées dans les départements fortement touchés par la question des jeunes en difficulté.

Le développement des PAEJ a été limité par la difficulté rencontrée pour mobiliser des co-financeurs pour la mise en place de ces structures. Alors que le réseau comptait 174 points d'accueils en 2003, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a encouragé le développement de ces lieux d'accueil et a prévu la création de 300 PAEJ, au cours des années 2005, 2006 et 2007, afin d'assurer une meilleure couverture territoriale. Ainsi, en 2007, on recensait 291 PAEJ ou antennes répartis sur 80 départements.

L'État finance un tiers du budget global des PAEJ, les deux tiers restant étant à la charge des collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit une dotation de près de 10 millions d'euros, légèrement inférieure à 2009 (10,76 millions d'euros). Ces crédits permettront de financer 239 PAEJ et 183 antennes.

Outre les points d'accueil et d'écoute jeunes, le projet de budget prévoit de financer d'autres actions jeunes en 2010, à hauteur de 0,24 million d'euros. Il s'agit d'action inter-partenariales, pour lesquelles les crédits de l'État jouent un rôle d'impulsion. Ces actions, qui relèvent de la compétence des départements, concernent les jeunes les plus éloignés de l'emploi, notamment pour des raisons de santé telles que les addictions.

## B.- L'ACTION EN FAVEUR DES GENS DU VOYAGE

La politique de lutte contre l'exclusion comporte également des actions en faveur des gens du voyage, en favorisant la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants et en développant des dispositifs améliorant l'accès aux droits, l'orientation de ces personnes vers des formations adaptées, la formation d'intervenant auprès de ces publics et la médiation. Une dotation de 2,63 millions d'euros est prévue, en 2010, pour financer ces actions.

Des actions visent également à soutenir la mise en œuvre des dispositions relatives à la domiciliation, prises dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. L'article 51 de cette loi dispose en effet que les personnes sans domicile stable peuvent désormais bénéficier des droits liés à la domiciliation, notamment l'inscription sur les listes électorales, l'ouverture d'un compte bancaire ou encore le paiement, autrement qu'en espèces au guichet postal, des prestations sociales. Les publics concernés pourront bénéficier de leurs droits auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet.

L'État participe également au financement des aires d'accueil des gens du voyage, dont les crédits figurent dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logements*.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit l'élaboration d'un schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage, dans chaque département. Les collectivités territoriales reçoivent des subventions pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage et d'aires de grand passage.

Le cumul des places financées en aires d'accueil sur la période 2000-2008 s'est élevé à 24 884 places.

Depuis le 31 décembre 2008, dans le cadre du renouvellement des schémas départementaux en 2009 et 2010, le soutien financier de l'État aux projets insérés dans les schémas actuels a pris fin. Néanmoins, l'État continuera d'apporter son soutien, à hauteur de 70 % ou de 100 %, aux collectivités qui n'étaient pas inscrites dans les précédents schémas et qui réalisent des aires d'accueils destinées aux grands groupes de gens du voyage. Par ailleurs, l'État aura également la possibilité de financer l'aménagement de terrains « familiaux » destinés à accueillir les gens du voyage en voie de sédentarisation.

Pour 2010, 5 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 40 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés.

#### FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE EN 2010

(en autorisations d'engagement)

|                                             | Objectifs quantitatifs | Subventions unitaires<br>(en euros) | Coût total<br>(en millions d'euros) |
|---------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Places nouvelles                            | 100                    | 10 750                              | 1,08                                |
| Aires de grand passage                      | 20                     | 90 000                              | 1,80                                |
| Places en terrains familiaux                | 150                    | 10 750                              | 1,62                                |
| Études préalables à la révision des schémas | 25                     | 20 000                              | 0,50                                |
| Total                                       | —                      | —                                   | 5                                   |

Source : *Projet annuel de performances.*

## II.— L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ

Selon l'enquête menée par l'INSEE en 2006 <sup>(1)</sup>, le nombre de personnes sans domicile en France s'élève à 400 000, dont 86 000 personnes sans abris, 120 000 occupants des habitations mobiles et 115 000 personnes hébergées chez des tiers.

Le nombre de logements inconfortables, de mauvaise qualité et/ou surpeuplés s'élève à 872 000, ce qui représente 3,3 % du parc de résidences principales. Ces logements hébergeaient 2,04 millions de personnes, soit 3,4 % de la population. Ce chiffre est en diminution par rapport à 2002. À cette date, le mal-logement concernait 1,2 million de logements et 2,7 millions de personnes. Par ailleurs, le mal-logement touche davantage l'habitat temporaire (11 %) que l'ensemble des résidences principales (3,4 %).

(1) La prochaine enquête sera réalisée en 2012.

#### A.— UN « CHANTIER PRIORITAIRE » DE L'ACTION PUBLIQUE

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (dite « loi DALO ») a créé des catégories de publics « super-prioritaires » pour l'accès au logement social. Les personnes hébergées dans les structures collectives ou logées dans des structures de logements adaptés relèvent de ces catégories. En vertu de cette loi, ces personnes ont la possibilité, depuis le 31 décembre 2008, après saisie et avis favorable de la commission de médiation 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 l'accueil en structures adaptées. D'après le deuxième rapport du Comité DALO d'octobre 2008, sur 90 500 recours déposés, 42 % des demandes d'hébergement ont reçu une réponse favorable et 31 % ont abouti. Un autre rapport est en cours de rédaction, pour l'année 2009.

La loi DALO prévoit également, dans son article 4, un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri. Ce principe a entraîné la transformation d'une grande partie du parc d'hébergement d'urgence en hébergement de stabilisation et en CHRS.

À la suite du rapport 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 décret du 28 avril 2008, un 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 une nouvelle politique de lutte contre l'exclusion. Cette stratégie vise à ne plus condamner à la rue en offrant des solutions adaptées aux différentes situations et à se donner plus de moyens pour mettre en œuvre la « loi DALO ».

L'augmentation significative des crédits consacrés au financement de l'hébergement d'urgence et d'insertion, et les mesures favorisant l'accès au logement, concrétisent la volonté du Gouvernement de faire de l'hébergement et de l'accès au logement une priorité. Par ailleurs, avec des financements accrus, l'État affirme sa volonté de tenir compte des effets de la crise économique sur les populations les plus vulnérables. 57,2 millions d'euros ont été accordés, dans le cadre du plan de relance de l'économie pour financer notamment 1 830 places d'hébergement d'urgence ouvertes en 2008 mais dont le financement pour 2009 n'était pas assuré, et financer plusieurs mesures nouvelles, notamment l'ouverture de 100 places d'hébergements d'urgence.

---

(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.

Le parc national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire rassemble les dispositifs suivants :

- 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 au sein des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;

- le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile ;

- les logements temporaires, qui comprennent les résidences sociales et les maisons-relais ;

- les logements-foyers, qui comprennent les foyers de jeunes travailleurs et les foyers de travailleurs migrants.

#### ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT ET DE MAISONS RELAIS 2004-2009

(en nombre de places)

|                                             | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | Évolution   |
|---------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>Urgence et stabilisation (hors CHRS)</b> | 11 919        | 12 212        | 13 138        | 14 689        | 15 911        | 16 427        | 38 %        |
| <b>Hôtel</b>                                | 6 953         | 8 626         | 9 393         | 9 198         | 10 377        | 11 556        | 66 %        |
| <b>CHRS</b>                                 | 30 332        | 30 603        | 31 185        | 36 184        | 38 159        | 38 680        | 28 %        |
| <b>Maisons-relais</b>                       | 1 899         | 2 262         | 3 192         | 3 799         | 5 289         | 8 804         | 364 %       |
| <b>Total</b>                                | <b>51 103</b> | <b>53 703</b> | <b>56 908</b> | <b>63 870</b> | <b>69 736</b> | <b>73 353</b> | <b>44 %</b> |

Source : direction générale de l'action sociale (DGAS)

## B.– LA RÉFORME DE L'HÉBERGEMENT MET L'ACCENT SUR L'INSERTION

### 1.– L'hébergement d'urgence

Les crédits de l'hébergement d'urgence ont longtemps été sous-dotés en loi de finance initiale, si bien qu'ils ont dû être abondés en cours d'année, comme ce fut le cas en 2007 et 2008.

La dotation inscrite en 2009 de 234 millions d'euros a marqué la volonté d'inscrire dès le début de l'exercice les crédits nécessaires. Cependant, ce réajustement appréciable des moyens de l'État consacrés à l'hébergement d'urgence n'a pas permis de combler l'écart structurel observé ces dernières années entre les crédits accordés en loi de finances initiale et les crédits réellement consommés en cours d'année.



# ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PLACES D'HÉBERGEMENTS D'URGENCE

(en millions d'euros)

|                                  | 2006          | 2007         | 2008         | 2009  | 2010 |
|----------------------------------|---------------|--------------|--------------|-------|------|
| <b>Crédits initiaux</b>          | 109,6         | 136,5        | 149,4        | 234,2 | 214  |
| <b>Décret d'avance</b>           | n.c.          | 70           | 98           | —     | —    |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | <b>184,78</b> | <b>206,5</b> | <b>247,4</b> | —     | —    |

Source : *Projet annuel de performances.*

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit une dotation de 214 millions d'euros, qui doit permettre de financer :

- 12 142 places d'hébergement d'urgence, pour 120 millions euros ;
- 4 281 places de stabilisation, hors CHRS, pour 45 millions euros ;
- 4 780 places hivernales, à hauteur de 16 millions euros ;
- 5 431 nuits d'hôtels, à hauteur de 32 millions euros. Le recours aux nuitées d'hôtels doit être limité grâce au renforcement du dispositif d'intermédiation locative en 2010.

Le dispositif national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire est destiné aux personnes ne pouvant pas accéder à un logement autonome, en raison de difficultés socio-économiques.

En 2009, on estime à 12 142 les places financées au sein des centres d'hébergement d'urgence (CHU), 4 281 les places de stabilisation et 11 555 les places d'hôtels. Pendant l'hiver 2008-2009, 5 349 places supplémentaires ont été ouvertes, contre 5 700 places durant l'hiver 2007-2008.

Le plan d'action renforcée pour les sans-abri (PARSA), arrêté le 8 janvier 2007, a complété le plan triennal d'action en faveur de l'hébergement d'urgence adopté le 12 mai 2006. Aux objectifs quantitatifs de créations de places supplémentaires, le plan PARSA ajoute une amélioration qualitative du dispositif d'hébergement des personnes sans abri, notamment grâce à l'extension des horaires d'ouverture des centres d'hébergement, la non remise à la rue et la stabilisation. Ce plan prévoit de diversifier l'offre afin de répondre aux besoins des différentes catégories de personnes sans domicile, c'est-à-dire les personnes seules, les familles, les personnes vieillissantes et les travailleurs pauvres, les chômeurs et les demandeurs d'asile.

Le PARSA a programmé la transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation, à partir du constat suivant lequel l'hébergement d'urgence, caractérisé par des durées courtes d'accueil, ne correspondait pas aux besoins de la plus grande partie du public accueilli. Les

résultats ont nettement dépassé ces objectifs, puisqu'au 30 juin 2009 étaient recensées 7 976 places de stabilisation. Ces évolutions montrent la volonté de privilégier l'hébergement d'insertion. Les résultats du plan sont néanmoins plus contrastés en ce qui concerne l'ouverture 24 heures sur 24 des centres d'hébergement d'urgence.

Cette évolution de la durée d'accueil appelle des restructurations des établissements concernés. Le plan d'humanisation, introduit par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, répond à cet objectif.

## 2.— La consolidation du dispositif des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), dans le cadre du plan de relance

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) accueillent les personnes sans domicile durant une durée prévisionnelle de 6 mois. Cette période est renouvelable en fonction d'un projet, qui doit avoir pour objectif d'aider les personnes hébergées à retrouver leur autonomie, grâce à des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement.

Le plan d'action renforcé pour les sans-abri a programmé le passage sous statut CHRS de 4 000 places d'urgence. Cet objectif a été dépassé : au 30 juin 2009, le nombre de places de CHRS était de 38 700 places, soit 7 495 places supplémentaires par rapport à 2006 (31 185 places). En 2009, 576,6 millions d'euros de crédits ont été ouverts en loi de finances initiale, permettant de financer les 38 298 places de CHRS existantes à la fin de l'année 2008.

Le dispositif des CHRS a également bénéficié d'un abondement, au titre du plan de relance, d'un montant de 10,1 millions d'euros pour permettre la reprise des déficits des CHRS antérieurs à 2008, 12,5 millions d'euros pour la création de 600 places en métropole et 200 places dans les départements d'outre-mer. Enfin, ces crédits supplémentaires permettent de financer une aide ponctuelle supplémentaire à la consolidation du dispositif.

Pour 2010, le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 615,6 millions d'euros. Celle-ci permettra de financer, par le versement de dotations aux établissements, les places existantes au 31 décembre 2009, soit 39 447 places (dont les 800 créées dans le cadre du plan de relance de l'économie).

**ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES CENTRES D'HÉBERGEMENT  
ET DE RÉINSERTION SOCIALE**

*(en millions d'euros)*

|                                  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>   | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
|----------------------------------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| <b>Crédits initiaux</b>          | 492,5        | 544,48        | 576,6       | 615,6       |
| <b>Décret d'avance</b>           | 28,2         | 46,2          | —           | —           |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | <b>520,7</b> | <b>590,68</b> | —           | —           |

L'hétérogénéité des coûts constatés entre les différents établissements, en raison notamment des taux d'encadrement et des prestations offertes, rend nécessaire l'élaboration de référentiels de coûts. Ceux-ci doivent assurer une tarification plus juste et plus efficiente. Dans cette perspective, et suite au rapport d'inspection IGAS-IGF relatif à la situation financière des CHRS, une réflexion est en cours sur la définition d'un référentiel de coûts des prestations en CHRS. Les travaux de cette mission devraient aboutir d'ici la fin de l'année 2009.

**3.– L'offre de places en résidences sociales et en maisons-relais s'intensifie en 2009 et 2010**

L'offre de résidences sociales, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, représentait 72 224 logements, soit 80 176 places. Ces logements étaient répartis entre 1 214 établissements.

Un type particulier de résidences sociales, les maisons-relais, a été créé par une circulaire du 10 décembre 2002. Renommé « pensions de famille » par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ce dispositif est piloté par la direction générale de l'action sociale. Ces maisons permettent d'offrir un logement stable à des personnes très isolées. Ce dispositif repose sur l'association de logements privatifs à des locaux collectifs. Cette organisation vise à offrir un cadre de vie favorisant une réinsertion sociale. L'État participe au financement de ce dispositif. Cette participation est affectée à la rémunération de l'hôte, sur la base d'un forfait journalier de 16 euros par place pour les maisons ouvertes depuis 2007.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a accéléré la montée en charge du dispositif, en prévoyant la création de 4 000 nouvelles places sur les années 2005, 2006 et 2007.

La création de logements en maisons-relais, déjà importante en 2007 et 2008, s'intensifie en 2009. À la fin de l'année 2008, 6 249 places ont été ouvertes en maisons-relais et 2 309 places ont bénéficié d'un accord de financement pour une ouverture prochaine. À la fin de l'année 2009, 8 804 places en maisons-relais sont ouvertes.

Cette dynamique devrait se poursuivre en 2010 et 2011 avec la création de 9 000 places supplémentaires prévue par le PARSA, afin d'atteindre l'objectif de 12 000 places en maisons-relais. Cet objectif a été porté à 15 000 places dans le cadre du plan de relance de l'économie.

Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2010 une dotation de 50 millions d'euros pour les maisons relais. Ces crédits permettront de financer les 6 249 places ouvertes au 31 décembre 2008 à hauteur de 36 millions d'euros, et les places ouvertes en 2009 et en 2010, à hauteur de 13,5 millions d'euros.

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

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

|                    | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010<br>(prévisions) | 2011<br>(prévisions) |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|----------------------|
| <b>Places</b>      | 2 428 | 3 192 | 4 490 | 6 249 | 8 804 | 12 327               | 13 375               |
| <b>Financement</b> | 13,03 | 19,14 | 21,28 | 36,16 | 54    | 50                   | —                    |

#### C.— LES MOYENS CONSACRÉS À LA VEILLE SOCIALE SONT RENFORCÉS EN 2010

La politique de lutte contre l'exclusion repose, en amont, sur les capacités de mobilisation d'équipes chargées de la veille sociale. Ces équipes assurent le premier accueil des personnes sans abri. Quatre types de services, financés par l'État, à l'exception des accueils de jour qui sont financés pour moitié par les collectivités, assurent cette mission : le service téléphonique d'urgence « 115 », présent dans chaque département, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les équipes mobiles de type « SAMU social » et les accueils de jour. Ces services apportent aux publics accueillis les premières aides matérielles essentielles telles que l'hygiène, la restauration et l'habillement, et orientent ces personnes vers des solutions d'hébergement adaptées.

Les personnels sont constitués de près de 2 000 travailleurs professionnels, auxquels s'ajoutent un nombre important de bénévoles au sein des équipes mobiles et des accueils de jour.

En 2008, les crédits consommés en matière de veille sociale ont atteint 63 millions d'euros, soit un dépassement de 22 millions d'euros par rapport aux crédits inscrit en loi de finance initiale. La loi de finances pour 2009 a prévu 43,4 millions d'euros pour ce dispositif, auxquels se sont ajoutés 2,9 millions d'euros au titre du plan de relance. Ces crédits supplémentaires ont permis la création de 50 équipes mobiles supplémentaires.

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 51 millions d'euros, soit une augmentation de 7,65 millions d'euros par rapport à 2009.

## LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE EN 2010

(en millions d'euros)

|                                     | Financement |
|-------------------------------------|-------------|
| Équipe mobile                       | 12,6        |
| Accueil de jour                     | 16,4        |
| Services d'accueil et d'orientation | 4,0         |
| Équipe d'écoutant 115               | 17,1        |

Source : *Projet annuel de performances.*

En 2010, le financement, à hauteur de 6 millions d'euros, du Groupement opérationnel de coordination de l'hébergement d'urgence (COCHU) en Île-de-France doit être poursuivi. Ce dispositif, mis en place par l'article 72 de la loi du 25 mars 2009 sur la mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, repose sur les principales structures chargées d'assurer l'hébergement d'urgence, telles que le SAMU social, les associations gestionnaires du « 115 » et de centres d'accueil, et le FNARS. Il a pour objectif de mettre en œuvre un système d'information partagé du « 115 », afin de mutualiser la gestion de l'offre d'hébergement. En 2009, 4 millions d'euros ont été répartis, en Île-de-France, afin de renforcer l'efficacité de la veille sociale.

### D.- LA SUPPRESSION PROGRESSIVE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INDIVIDUALISÉ (ASI)

L'appui social individualisé (ASI), régi par l'article L. 322.4.17 du code du travail et par la circulaire du 15 mai 2007, est prescrit par le Pôle emploi et les organismes habilités. Ce dispositif est une mesure d'accompagnement global vers l'emploi. Il est destiné aux personnes présentant des difficultés à la fois sociales et professionnelles. Il permet l'élaboration d'un itinéraire contractualisé vers l'emploi en répondant à la situation spécifique.

En 2008, 50 398 personnes ont été prises en charges au titre de ce dispositif, la majorité d'entre eux étant inscrit à Pôle emploi. Malgré des résultats encourageants, notamment en ce qui concerne le taux de sortie en insertion professionnelle, à 39 %, ce dispositif est supprimé en 2010. Cette suppression répond à la volonté de rationaliser les interventions en matière d'accompagnement social et professionnel. Ainsi, les actions « ASI » devraient être reprises dans le cadre des mesures d'accompagnement du revenu de solidarité active (RSA).

## E.- LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

### 1.- Les aides aux organismes qui logent des personnes défavorisées à titre temporaire

**L'aide au logement temporaire (ALT1)**, instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, permet d'accueillir dans un parc de logements géré par les associations ou centres communaux d'action sociale (CCAS), en urgence et à titre temporaire, des personnes sans ressources et n'ayant pas accès aux aides personnelles au logement. Cette aide est financée à parité par l'État (50 %) et les organismes de protection sociale (CNAF : 48 % et MSA : 2 %). Sa liquidation relève des caisses d'allocations familiales.

Fin 2008, l'aide au logement temporaire a bénéficié à 24 700 logements indépendants ou places au sein de structures de types CHU ou dans les résidences sociales, dans une limite pour ces dernières de 10 % des places.

**L'aide aux communes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (ALT2)** est financée pour moitié par l'État. Le montant de cette aide est forfaitaire et a été fixé en 2009, comme en 2008, à 132,45 euros par mois. Ce montant varie en fonction du nombre d'emplacements installés. Les besoins pourront être réévalués en fonction du rythme réel de montée en charge du dispositif, dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

En 2010, les moyens affectés à l'aide au logement temporaire s'élèveront à 41 millions d'euros, soit une reconduction des moyens de 2009.

**L'aide à l'intermédiation locative** permet d'aider les associations ou les 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. Cette mesure concerne notamment les ménages prioritaires DALO, c'est-à-dire les ménages hébergés, qui sont en incapacité d'occuper un logement. À la fin de l'année 2009, les opérateurs prendront un engagement, à hauteur de 4 368 logements, par la signature d'une convention passée avec l'État. Parmi ces logements, 1 137 seront des mandats de gestion, dont le coût moyen est estimé à 3 750 euros par logement.

En 2010, 9 millions d'euros seront consacrés au renforcement de l'intermédiation locative. La dépense permettra de couvrir le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché, en sous-location, les charges de fonctionnement pour les opérateurs (prospection, prise à bail, équipement de logements), ainsi que les coûts d'accompagnement social des ménages bénéficiaires.

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

L'aide à la gestion locative sociale (AGLS) est versée par l'État aux gestionnaires de résidences sociales afin de mettre en œuvre des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies. Le montant plafond annuel de cette aide est défini en fonction d'un barème lié au nombre de logements de la résidence sociale : 11 500 euros pour une résidence sociale comportant moins de 50 logements, 19 000 euros pour un nombre de logements compris entre 50 et 100 et 22 500 euros pour les résidents ayant plus de 100 logements.

Pour 2010, le montant demandé est de 10 millions d'euros, soit le double du montant inscrit en 2009. L'accroissement de ces crédits doit favoriser les créations de places de résidences sociales et contribuer à augmenter le nombre de sorties des structures d'hébergement.

## 3.– Le soutien aux associations intervenant en faveur des plus démunis : aide alimentaire et secours d'urgence

En 2010, le montant consacré à l'aide alimentaire et à l'aide d'urgence sera de 14,1 millions d'euros. Cette dotation s'ajoute au programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), qui permet de mettre à disposition des denrées alimentaires pour un montant de 3 millions d'euros par personnes.

# III.– LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

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

Le montant des crédits alloués à l'ingénierie, l'animation et à l'expérimentation d'outils s'élève à 10,61 millions d'euros. Ces moyens permettront de financer :

- les 81 associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions. Celles-ci sont subventionnées à hauteur de 8,8 millions d'euros. Dans ce cadre, 42 conventions pluriannuelles d'objectifs ont été conclues avec ces organismes têtes de réseaux. Le montant de l'aide aux réseaux associatifs nationaux sera reconduit en 2010 ;

- les actions d'animation, d'évaluation d'impact des politiques publiques menées et d'élaboration d'outils de gouvernance, à hauteur de 1,4 million d'euros. La mesure de la performance appelle un suivi périodique quantitatif et qualitatif des dispositifs de lutte contre l'exclusion. Dans cette perspective, la mise en place de 20 nouvelles chartes territoriales sera financée, en 2010. Celles-ci encouragent le développement de la coopération et l'accroissement de la participation des usagers. Le coût unitaire moyen d'aide à l'ingénierie représente 30 000 euros par charte et par territoire ;

– le soutien aux fédérations locales des centres sociaux, à hauteur de 426 857 euros, avec une subvention moyenne par centre qui s'élève à 28 457 euros. En 2010, le montant de l'aide à ces fédérations sera reconduit.

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

Le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est chargé d'aider les associations à salarier des personnels permanents, qui exercent principalement des fonctions d'encadrement et qui jouent un rôle dynamique de développement des actions de terrain menées par les associations.

Le FONJEP verse des subventions destinées à la rémunération des personnels dans les conditions fixées par l'article 19 de la loi du 13 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. Ce fonds assure la régularité des paiements et contrôle l'occupation du poste par un salarié. Ainsi, dès qu'un poste est attribué par un ministère, le FONJEP verse une contribution, d'avance et par semestre.

En 2009, la dotation au titre du FONJEP s'est élevée à près de 11 millions d'euros. 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, auquel s'ajoutent les frais de gestion à la charge de l'État, à hauteur de 51 euros par postes. Une dotation de 9,47 millions d'euros est prévue en 2010, contre 10,97 millions d'euros en 2009.

#### C.– LA QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL

La direction générale de l'action sociale (DGAS) est chargée des actions en matière de qualification en travail social. Celles-ci concernent le développement des ressources pédagogiques nationales et d'appui au développement de l'emploi social. Ainsi, la DGAS est responsable de la qualification des professionnels du secteur du travail social, qui sont chargés d'intervenir auprès des personnes en situation de fragilité. À ce titre, la direction générale crée et organise les diplômes du travail social.

Ainsi, en 2010, les investissements dans les établissements de formation en travail social s'élèveront à 220 000 euros et 2,71 millions d'euros seront destinés à financer :

- le soutien aux associations têtes de réseau ;
- le développement de plateformes régionales et de pôles ressources, afin de mutualiser les ressources pédagogiques et une meilleure articulation entre la formation et la recherche, dans le cadre des orientations ministérielles pour les



formations sociales 2007-2009. Ainsi, en 2008 et en 2009, 20 pôles ressources recherche ont été développés. La montée en charge de ces pôles doit se poursuivre en 2010 avec le renforcement des partenariats entre établissements de formation, universités, et laboratoires de recherche et conseils scientifiques ;

– des actions de professionnalisation telles que la formation de formateurs de terrains ;

– des actions d’animation et de dynamisation des partenariats locaux visant à renforcer la mobilisation des acteurs locaux.

#### IV.– RAPATRIÉS

L’action *Rapatriés* regroupe l’ensemble des crédits alloués 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. Cette loi a revalorisé l’allocation de reconnaissance à tous les harkis et aux veuves de plus de 60 ans originaires d’Afrique du Nord. En outre, cette loi a 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 participe également à l’insertion professionnelle et sociale des enfants de harkis, ainsi qu’à la mise en place d’un outil de mémoire et de recherche, par le financement du mémorial de la France d’outre-mer.

##### ÉVOLUTION DES DÉPENSES RELATIVES AUX RAPATRIÉS

(en millions d’euros)

|                                  | 2005  | 2006   | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|-------|--------|------|------|------|------|
| <b>Crédits initiaux</b>          | 22    | 176,86 | 171  | 51   | 38   | 20   |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | 89,85 | 176,86 | 168  | 92   | –    | –    |

Source : projet annuel de performances.

#### A.– DÉSENDETTEMENT DES RAPATRIÉS RÉINSTALLÉS

Les rapatriés exerçant une activité professionnelle non salariée outre-mer qui se sont réinstallés en métropole, ont été réinstallés dans des conditions souvent précaires. Malgré des mesures d’aides telles que l’effacement de dettes ou les prêts de consolidation, un certain nombre de rapatriés réinstallés demeurent confrontés à un endettement important.

Sur 3 145 demandes examinées par la commission nationale de désendettement (CNAIR), 724 dossiers de rapatriés réinstallés, dans une profession non salariée, ont été reconnus éligibles au dispositif prévu par le décret du 4 juin 1999.

En ce qui concerne les dossiers éligibles mais n'ayant pas abouti 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, 308 dossiers ont été repris, en vue d'un examen par le Président de la Mission interministérielle aux rapatriés. Parmi ces dossiers, 34 ont reçu un avis favorable.

En 2010, une dotation de 1 million d'euros est prévue pour financer les dossiers finalisés en 2009 mais non réglés sur l'exercice. Cette dotation permettra également de financer les secours exceptionnels accordés par les préfets pour la sauvegarde des toits familiaux pour les rapatriés surendettés, conformément au décret du 23 mars 2007.

## B.— LA POLITIQUE EN FAVEUR DES HARKIS

### 1.— L'allocation de reconnaissance

Depuis 2003, une allocation de reconnaissance indexée sur les prix à la consommation est versée chaque année aux harkis et à leurs veuves âgés de plus de 60 ans. Cette mesure concerne 12 385 personnes.

Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les bénéficiaires ont pu opter pour une forte augmentation de leur allocation, portée de 1 830 euros à 2 800 euros par an (option 1), son maintien accompagné du versement d'un capital de 20 000 euros (option 2), ou le versement d'un capital de 30 000 euros se substituant à la rente (option 3). Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance ont quasiment tous reçu le montant en capital choisi, de 20 000 euros ou de 30 000 euros.

En 2008, la dépense pour l'allocation de reconnaissance s'est élevée à 121,43 millions d'euros, contre 116 millions d'euros en 2007.

Compte tenu de l'actualisation du montant de l'allocation, au 1<sup>er</sup> octobre 2007, la rente revalorisée s'élève désormais à 3 021 euros et la rente maintenue à 2 005 euros. Dans ce contexte, la dépense pour 2010 s'élève à 2 millions d'euros pour les 660 bénéficiaires de la rente revalorisée et à 11,2 millions d'euros pour les 5 570 bénéficiaires de la rente maintenue, soit un montant total de la dépense estimé pour 2010 à 13,2 millions d'euros.

### 2.— L'allocation aux orphelins des supplétifs décédés

Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, le versement d'une allocation aux orphelins d'anciens supplétifs est également prévu. Celle-ci représente un capital de 20 000 euros par fratrie. Cette allocation a été versée en 2008 et en 2009, selon que le supplétif était né avant ou après 1930. Ainsi, 2 150 demandes ont été déposées, dont 1 480 ont été reconnues éligibles. Le besoin de financement au titre du versement de cette allocation est estimé à 3 millions d'euros en 2010.

### 3.— Le plan Harkis

Outre l'allocation de reconnaissance et celle versée aux orphelins, la loi du 23 février 2005 prévoit :

– le prolongement, jusqu'au 31 décembre 2009, des aides au logement. Ce dispositif, mis en place par la loi du 11 juin 2004, recouvre les aides à l'amélioration de l'habitat pouvant atteindre 7 600 euros, les aides à l'acquisition pouvant s'élever à 12 200 euros, et l'aide exceptionnelle versée au titre du désendettement immobilier. Ces actions susciteront encore des paiements sur l'exercice 2010, à hauteur de 1,3 million d'euros ;

– un dispositif d'insertion professionnelle des enfants de harkis. Dans le cadre du plan national lancé par le Président de la République, à partir de 2008, les mesures visant à placer ces enfants dans une situation identique à celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi ont été renforcées. Ces actions, avec notamment le versement de compléments de bourses scolaires, seront engagées jusqu'à la fin de l'année 2009. Ces mesures mobiliseront 1,3 million d'euros en 2010 ;

– une aide spécifique aux conjoints survivants de harkis décédés et des aides de secours d'urgence, dont le montant est estimé à 0,6 million d'euros pour 2010.

En 2008, la dépense en faveur du plan Harkis s'est élevée à 4,8 millions d'euros. Le présent projet de loi de finances prévoit, pour 2010, 1,9 million d'euros en faveur du plan Harkis.



## QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL

Le présent rapport ne traite pas des crédits rattachés à la politique de la ville, si bien que les opérations de reconstruction de logements sociaux dans le cadre de la rénovation urbaine sont exclues de la présentation suivante. Sur ces aspects, on se reportera au rapport spécial n° 47 de M. François Goulard.

### I.- LE BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Le déficit très important de production de logements locatifs sociaux constaté au début des années 2000 a conduit le Gouvernement à mettre en œuvre des moyens exceptionnels par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Le plan de cohésion sociale avait pour objectif principal de résoudre la crise du logement par un rattrapage massif en matière de production de logements locatifs, tant dans le parc social que dans le parc privé.

Le tableau suivant présente les objectifs de construction de logements sociaux établis par le plan de cohésion sociale. L'objectif posé sur cinq ans était la construction de 500 000 logements sociaux supplémentaires, à raison de 100 000 logements en moyenne par an.

#### OBJECTIFS INITIAUX DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

*(nombre de logements financés)*

|                     | 2005          | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | Total          |
|---------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>PLUS – PLA-I</b> | 58 000        | 63 000         | 63 000         | 63 000         | 63 000         | <b>310 000</b> |
| <b>PLS</b>          | 22 000        | 27 000         | 27 000         | 32 000         | 32 000         | <b>140 000</b> |
| <b>PLS foncière</b> | 10 000        | 10 000         | 10 000         | 10 000         | 10 000         | <b>50 000</b>  |
| <b>Totaux</b>       | <b>90 000</b> | <b>100 000</b> | <b>100 000</b> | <b>100 000</b> | <b>100 000</b> | <b>500 000</b> |

#### PROGRAMMATION INITIALE DES MOYENS BUDGÉTAIRES

*(en millions d'euros)*

|                                   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total        |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|--------------|
| <b>Autorisations d'engagement</b> | 442  | 482  | 482  | 482  | 482  | <b>2 370</b> |
| <b>Crédits de paiement</b>        | 465  | 594  | 610  | 610  | 482  | <b>2 761</b> |

*Source : Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*

Ces objectifs et moyens financiers ont, par la suite, été renforcés par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (dite « loi DALO »). Celle-ci distingue, en particulier, un objectif propre de financement de 20 000 PLA-I chaque année jusqu'en 2009.

Par ailleurs, confronté à la dégradation du marché de l'immobilier dans le contexte de la crise financière, le Gouvernement a décidé, en octobre 2008, de mener une action résolue afin de soutenir la construction et l'emploi dans le secteur du logement en mobilisant les bailleurs sociaux. À ce titre, un programme exceptionnel d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de 30 000 logements était lancé.

Le tableau suivant synthétise les objectifs en termes de logement locatif depuis l'année 2005 (hors programme exceptionnel VEFA).

# OBJECTIFS RÉVISÉS PAR LA « LOI DALO » PUIS LE PLAN DE RELANCE

(en nombre de logements)

|                            | Plan de cohésion sociale |                | « loi DALO »   |                | Plan de relance | Total          |
|----------------------------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
|                            | 2005                     | 2006           | 2007           | 2008           | 2009            |                |
| <b>PLUS – PLA-I</b>        | 58 000                   | 63 000         | 80 000         | 100 000        | 93 000          | <b>394 000</b> |
| <i>dont PLA-I au moins</i> | <i>5 000</i>             | <i>5 000</i>   | <i>20 000</i>  | <i>20 000</i>  | <i>27 500</i>   | <i>67 500</i>  |
| <b>PLS</b>                 | 22 000                   | 27 000         | 27 000         | 32 000         | 32 000          | <b>140 000</b> |
| <b>PLS Foncière</b>        | 10 000                   | 10 000         | 10 000         | 10 000         | 10 000          | <b>50 000</b>  |
| <b>PLS Privés</b>          | –                        | –              | –              | –              | 15 000          | <b>15 000</b>  |
| <b>Totaux</b>              | <b>90 000</b>            | <b>100 000</b> | <b>117 000</b> | <b>142 000</b> | <b>150 000</b>  | <b>599 000</b> |

# PROGRAMMATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES RÉVISÉE

(en millions d'euros)

|                                   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total        |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|--------------|
| <b>Autorisations d'engagement</b> | 442  | 482  | 687  | 798  | 707  | <b>3 116</b> |
| <b>Crédits de paiement</b>        | 465  | 594  | 631  | 703  | 635  | <b>3 028</b> |

Source : Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

## A.– LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE S'EST TRADUIT PAR UNE AUGMENTATION TRÈS IMPORTANTE DES FINANCEMENTS

### 1.– Le financement des logements sociaux (PLUS et PLA-I)

La construction et l'acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêts PLUS. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre de logements bénéficiant des prêts PLUS financés.

## FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLUS

|                    | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | Total          |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <b>Neuf</b>        | 25 917        | 32 034        | 27 761        | 28 658        | 31 396        | 35 504        | 40 455        | 38 855        | 39 828        | <b>300 408</b> |
| <b>Acquisition</b> | 5 408         | 7 479         | 8 651         | 10 964        | 10 152        | 8 721         | 9 900         | 6 914         | 8 672         | <b>76 861</b>  |
| <b>Total</b>       | <b>31 325</b> | <b>39 513</b> | <b>36 412</b> | <b>39 622</b> | <b>41 548</b> | <b>44 225</b> | <b>50 355</b> | <b>45 769</b> | <b>48 500</b> | <b>377 269</b> |

Source : info centre SISAL

La construction et l'acquisition-amélioration de logements très sociaux sont, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, exclusivement réalisées à l'aide de prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration (PLA-I). 17 000 ont été financés en 2008.

## FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLA-I

(en nombre de logements)

|                    | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007          | 2008          | Total         |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Neuf</b>        | 1 859        | 2 493        | 2 176        | 2 517        | 3 162        | 4 408        | 4 453        | 8 917         | 12 262        | <b>42 247</b> |
| <b>Acquisition</b> | 3 191        | 2 934        | 3 016        | 2 517        | 2 875        | 3 130        | 3 219        | 4 097         | 4 738         | <b>29 717</b> |
| <b>Total</b>       | <b>5 050</b> | <b>5 427</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>17 000</b> | <b>71 964</b> |

Source : info centre SISAL

En outre, les constructions-démolitions (PLUS) financées ont représenté 599 logements en 2008, et 3 675 logements sur la période 2005-2008.

Au total, entre 2005 et 2008, 238 000 logements PLUS et PLA-I ont été financés.

## 2.— Le financement des logements intermédiaires

Les prêts locatifs sociaux (PLS) financent 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.

## FINANCEMENT DES PLS

(en nombre de logements)

|                                       | 2000         | 2001         | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | Total          |
|---------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <b>Neuf</b>                           | 3 450        | 6 900        | 9 142         | 9 789         | 17 565        | 21 028        | 28 628        | 29 611        | 25 463        | <b>151 576</b> |
| <b>Acquisition -<br/>amélioration</b> | 631          | 1 748        | 2 692         | 2 870         | 3 033         | 2 680         | 4 470         | 3 285         | 7 790         | <b>29 199</b>  |
| <b>Total</b>                          | <b>4 081</b> | <b>8 648</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>33 253</b> | <b>180 775</b> |

Source : info centre SISAL

Le nombre de logements financés a connu une accélération très forte depuis 2000. Entre 2005 et 2008, 122 955 logements ont été financés en PLS.

### 3.— Le bilan du plan de cohésion sociale : des financements à la hauteur des engagements

Le plan de cohésion sociale arrive à échéance en 2009. Compte tenu de la programmation prévisionnelle pour 2009 et de l'exécution pour 2008, un premier bilan peut-être tiré.

#### BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE : LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

(en nombre de logements)

|                                                            | 2005<br>(réel) | 2006<br>(réel) | 2007<br>(réel) | 2008<br>(réel) | 2009<br>(programmation) |
|------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|
| <b>PLUS neuf</b>                                           | 35 504         | 40 455         | 38 855         | 39 828         | 58 000                  |
| <b>PLUS dans l'ancien</b>                                  | 8 721          | 9 900          | 6 914          | 8 672          |                         |
| <b>Total PLUS</b>                                          | <b>44 225</b>  | <b>50 355</b>  | <b>45 769</b>  | <b>48 500</b>  | 58 000                  |
| <b>PLA-I</b>                                               | 7 538          | 7 672          | 13 014         | 17 000         | 20 000                  |
| <b>Total logements avec subvention État</b>                | 51 763         | 58 027         | 58 783         | 65 500         | —                       |
| <b>PLS</b>                                                 | 23 708         | 37 593         | 32 893         | 33 253         | 32 000                  |
| <b>Total</b>                                               | <b>75 471</b>  | <b>95 620</b>  | <b>91 676</b>  | <b>98 753</b>  | 120 000                 |
| <b>Total y compris réalisation de la Foncière logement</b> | <b>81 100</b>  | <b>96 500</b>  | <b>99 000</b>  | <b>104 500</b> | —                       |

Source : Département de l'habitat et de la planification urbaine.

Au total, si les objectifs de 2009 sont atteints, 501 000 logements locatifs sociaux auront été financés entre 2005 et 2009, soit plus que le montant fixé par le Plan de cohésion sociale. En revanche, l'objectif posé par la loi relative au droit au logement opposable de 591 000 logements financés reste plus éloigné. Cependant, le plan a permis un véritable rattrapage et le Rapporteur spécial constate avec satisfaction le nombre sans cesse croissant de logements financés depuis 2005.

#### B.— L'AUGMENTATION DES MISES EN CHANTIER EST PLUS LENTE

L'augmentation du nombre de logements sociaux mis en location est progressive. En effet, un délai important sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs. Tout d'abord, un délai s'écoule entre la décision de financement et la mise en chantier. À celui-ci s'ajoute un délai entre la mise en chantier et la livraison des travaux. Au total, entre le financement et l'achèvement du chantier, il s'écoule au moins 30 mois.

Les logements sont ainsi généralement mis en chantier plus d'un an après leur financement. Le tableau suivant présente le nombre de mises en chantier par les organismes HLM. **Ces chiffres ne concernent qu'une partie des opérations financées puisque les organismes HLM ne représentent que 72 % du total des opérations en 2008 et que les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), environ 10 % du total, ne sont pas non plus comptabilisées ici, les opérations en acquisition ne faisant souvent pas l'objet d'un permis de construire. En outre, il s'agit des mises en chantier nettes des démolitions.**



## MISES EN CHANTIER DES ORGANISMES HLM

(en nombre de logements)

| Année | Logements mis en chantier |
|-------|---------------------------|
| 2004  | 25 436                    |
| 2005  | 23 153                    |
| 2006  | 25 624                    |
| 2007  | 27 085                    |
| 2008  | 29 912                    |

Source : SOES enquête sur le parc locatif social

## NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DÉMOLIS

| Année | Logements démolis |
|-------|-------------------|
| 2004  | 11 000            |
| 2005  | 13 100            |
| 2006  | 12 900            |
| 2007  | 14 400            |
| 2008  | non disponible    |

Source : SOES enquête sur le parc locatif social

L'augmentation du nombre de logements sociaux financés en 2005, 2006 et 2007 doit se traduire par une accélération du nombre de logements sociaux mis en location à partir de 2008.

Les statistiques suivantes présentent l'évolution du nombre de logements locatifs sociaux ordinaires mis en location jusqu'en 2007. Le nombre de logements mis en location au cours de l'année 2007 reflète essentiellement les volumes de financement de logements observés avant 2005.

## MISES EN LOCATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

(en nombre de logements)

|                             | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>En métropole</b>         | 41 888 | 41 602 | 43 995 | 48 919 | 44 487 | 46 400 | 50 500 | 49 100 |
| <i>dont logements neufs</i> | 34 498 | 28 791 | 29 079 | 32 356 | 32 058 | 32 800 | 39 800 | 41 300 |
| <b>France entière</b>       | 46 987 | 44 905 | 47 464 | 51 683 | 48 645 | 47 800 | 53 400 | 50 500 |
| <i>dont logements neufs</i> | 39 579 | 32 094 | 32 548 | 35 099 | 35 762 | 35 400 | 42 600 | 42 700 |

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

## II.— LE PARC LOCATIF SOCIAL BÉNÉFICIE DU PLAN DE RELANCE

### A.— LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL EN 2009 ET 2010

En 2009, la loi de finances initiale a ouvert 530 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 547 millions d'euros de crédits de paiement avec pour objectif le financement de 120 000 logements sociaux.

Pour 2010, le présent projet de loi prévoit une dotation de 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 564 millions d'euros de crédits de paiement, qui doivent permettre le financement du programme suivant :

#### PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2010

|                                        | Nombre de logements | Subvention moyenne par logement (en euros) | Autorisations d'engagement (en millions d'euros) |
|----------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| PLUS                                   | 58 000              | 1 000                                      | 58                                               |
| PLAI                                   | 20 000              | 12 000                                     | 240                                              |
| PLS                                    | 32 000              | —                                          | —                                                |
| dont logements de la Foncière logement | 3 400               | —                                          | —                                                |
| Surcharge foncière                     | —                   | —                                          | 171,6                                            |
| <b>Sous total : offre nouvelle</b>     | <b>110 000</b>      | —                                          | <b>469,6</b>                                     |
| Démolition                             | 1 360               | 2 500                                      | 3,4                                              |
| Actions d'accompagnement               | —                   | —                                          | 7                                                |
| <b>Total</b>                           | <b>—</b>            | <b>—</b>                                   | <b>480</b>                                       |

Source : projet annuel de performances.

Les crédits demandés au titre de la **surcharge foncière** visent à contribuer à l'implantation de logements sociaux dans les zones tendues où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés. Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence.

La subvention de l'État pour surcharge foncière ne peut être accordée que si une collectivité locale subventionne au moins 20 % du dépassement, sauf lorsque la décision de subvention est prise par un délégataire ayant conclu une convention de délégation de compétence. 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 locatif intermédiaire. En 2008, 17 019 logements ont bénéficié de la surcharge foncière, soit environ 17 % des logements sociaux financés.

Pour 2010, 171,6 millions d'euros sont demandés au titre de la surcharge foncière (+ 20 %). L'objectif est de construire bien davantage en zones tendues.

## B.- LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Le plan de relance comporte un volet destiné à la construction de logements sociaux, dont les crédits ont été ouverts à l'action *Soutien à la construction et à l'accession sociale* au sein du programme *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission *Plan de relance de l'économie*, puis transférés en gestion vers le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. La loi de finances rectificative du 4 février 2009 a ouvert ainsi 390 millions d'euros en autorisations d'engagement et 210 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2010, les dotations demandées à ce titre s'élèvent à 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 101 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit pour l'essentiel de compléter la couverture en crédits de paiement des autorisations d'engagement ouvertes en 2009.

Ces crédits sont destinés à financer la construction ou l'acquisition en neuf de 100 000 logements supplémentaires sur les deux années 2009 et 2010, se décomposant en :

- 30 000 logements du programme exceptionnel d'acquisition en vente en état futur d'achèvement (VEFA) à des promoteurs ;

- 30 000 logements sociaux et très sociaux PLUS ou PLA-I répartis à parts égales entre 2009 et 2010 ;

- 30 000 logements sociaux financés en PLS réalisés par des investisseurs privés ;

- 10 000 logements intermédiaires réalisés par la Caisse des dépôts et consignations qui doit réaliser son programme avant fin 2010.

Le programme de rachat des logements en VEFA est d'ores et déjà un succès. Ainsi, à fin octobre 2009, 28 000 logements ont été rachetés et affectés au logement social.

En revanche, l'objectif de 30 000 PLS privés ne sera pas atteint.

## C.- LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Les avantages fiscaux en faveur de la production de logements sociaux devraient représenter 1,53 milliard d'euros en 2010. Les deux plus significatifs sont le taux réduit de TVA pour certaines opérations portant sur les logements sociaux (750 millions d'euros, contre 950 millions d'euros en 2008) et

l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM et les OPAC (700 millions d'euros). Le tableau suivant retrace les différentes aides fiscales au parc locatif social.

# **DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL**

(en millions d'euros)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| 1. Imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2009) des plus-values de cessions de biens immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière à des bailleurs sociaux réalisée avant le 31 décembre 2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 10   | Nc   | Nc   |
| 2. 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nc   | Nc   | Nc   |
| 3. Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des organismes concourant au logement social                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 10   | 10   | Nc   |
| 4. Dégrevement d'office de la taxe d'habitation en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 17   | 19   | 20   |
| 5. Exonération de taxe foncière sur le bâti en faveur des immeubles à caractère social                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 4    | 4    | Nc   |
| 6. Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, ventes, apports, etc.) portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants :<br>– logements sociaux à usage locatif ;<br>– logements destinés à la location-accession ou à l'accession sociale à la propriété avec acquisition différée du terrain ;<br>– logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ;<br>– logements relevant de certains établissements d'accueil de personnes âgées ou handicapées ;<br>– immeubles sociaux apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété | 950  | 750  | 750  |
| 7. Exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 700  | 700  | 700  |
| 8. Taux de 5,5 % 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   |
| 9. Imposition au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2009) des plus-values déclarées par les organismes en charge du logement social 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 (construction, acquisition, réhabilitation)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1    | 1    | 1    |
| 10. Application du droit réduit de 1,10 % et de 3 % pour les actes et conventions conclues à compter du 6 août 2008 sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et d'organismes d'HLM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nc   | Nc   | Nc   |
| 11. Exonération des transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions en matière de droit proportionnel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nc   | Nc   | Nc   |
| 12. Exonération de TVA des cessions de terrains par les collectivités locales aux offices publics d'HLM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 20   | Nc   | Nc   |

Nc : non chiffrable.

Source : projet annuel de performances.

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

### **I.- LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF**

Face à l'insuffisance de l'offre de logement, l'État a développé des aides fiscales destinées à favoriser l'investissement locatif privé, afin d'augmenter l'offre et de permettre en conséquence une détente des prix des loyers.

Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif représentent une dépense fiscale de 584 millions d'euros en 2006, de 394 millions d'euros en 2007 et 545 millions d'euros en 2008. En 2009, ils devraient coûter 605 millions d'euros, et 665 millions d'euros en 2010.

#### **A.- LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF DOIVENT S'INSCRIRE DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE**

Depuis une vingtaine d'années, différents dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif se sont succédés. Il s'agissait au départ de mécanismes de réduction d'impôts d'une part de l'investissement. En 1996, le « dispositif Périssol » a introduit la technique de l'amortissement en donnant la possibilité aux propriétaires d'amortir le coût de leur acquisition.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat a mis en place le « dispositif Robien » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour les logements neufs. Ceux-ci bénéficient d'un amortissement égal à 8 % de leur prix d'acquisition pendant les cinq premières années et de 2,5 % les quatre, sept ou dix années suivantes. Au total, le bailleur peut bénéficier en 15 ans d'un amortissement de 65 % du prix d'achat. Les plafonds de loyers ont été majorés et les plafonds de ressources des locataires supprimés.

Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont permis de développer le parc locatif privé. Le nombre de logements locatifs neufs vendus depuis 1995 est donné par le tableau suivant.

## ÉVOLUTION DES VENTES DES PROMOTEURS

(nombre de logements)

|                                 |                      | 2000          | 2001          | 2002          | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008          |
|---------------------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| <b>Accession à la propriété</b> |                      | 51 200        | 50 200        | 50 400        | 49 200         | 50 200         | 52 800         | 59 600         | 66 300         | 44 400        |
| <b>Investissement locatif</b>   | Sans avantage fiscal | 5 000         | 5 000         | 5 000         |                |                |                |                |                |               |
|                                 | Besson               | 19 000        | 25 000        | 30 000        |                |                |                |                |                |               |
|                                 | Robien / Borloo      |               |               |               | 54 000         | 62 000         | 68 700         | 66 700         | 61 200         | 35 000        |
| <b>Total</b>                    |                      | <b>75 200</b> | <b>80 200</b> | <b>85 400</b> | <b>103 200</b> | <b>112 200</b> | <b>121 500</b> | <b>126 300</b> | <b>127 500</b> | <b>79 400</b> |

Source : Fédération des promoteurs – constructeurs (FPC) jusqu'en 2007 ; estimation département de l'habitat et de la planification urbaine (DHUP) en 2008.

Toutefois, ces dispositifs ont fait l'objet de critiques.

Tout d'abord, ils 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.

Cependant, la localisation des constructions nouvelles n'est pas pleinement satisfaisante. Certains investisseurs ont raisonné en termes 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 zones peu urbanisées, dans lesquelles les acquéreurs n'arrivent pas à louer leurs biens.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a aménagé le zonage et les plafonds de loyers de façon à recentrer le « dispositif Robien » sur les zones tendues. Elle a également créé un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire (dit « Borloo »), applicable à des logements dont les loyers doivent être inférieurs aux prix du marché.

En collaboration avec M. Jean-Yves Le Bouillonnet, le Rapporteur spécial a mené, à la demande de la commission des Finances, une mission d'information sur l'efficacité de ces dispositifs <sup>(1)</sup>.

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

Le Rapporteur spécial a suggéré d'inscrire les dispositifs d'investissement locatif dans une stratégie territoriale, en les centrant sur les zones les plus tendues. 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 aidés par les dispositifs d'investissement locatif. Le Rapporteur spécial suggérerait également de transformer le système de déduction d'impôt en système de réduction d'impôt afin de favoriser l'investissement des classes moyennes.

C'est ainsi que l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008, introduit par un amendement du Rapporteur spécial et du Rapporteur général Gilles Carrez, remplace les dispositifs « Robien » et « Borloo » par un nouveau dispositif, dit « Scellier », pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2012. Il s'agit d'une réduction d'impôt d'un taux de 25 % pour 2009 et 2010 et de 20 % pour 2011 et 2012. Elle est réservée aux investissements situés dans les zones tendues (A et B). Elle s'applique à un logement neuf par an, respectant la réglementation thermique en vigueur, destiné à la location nue à usage d'habitation principale pendant neuf ans. Elle est étalée sur neuf ans dans la limite d'un plafond annuel de 300 000 euros.

Le même article crée un « dispositif Scellier intermédiaire » lorsque la location est consentie dans le secteur intermédiaire. Aux avantages du « dispositif Scellier » s'ajoute une déduction de 30 % du montant des loyers.

## B.— LE DISPOSITIF DIT « SCELLIER » A PERMIS D'AMORTIR LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE SUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT

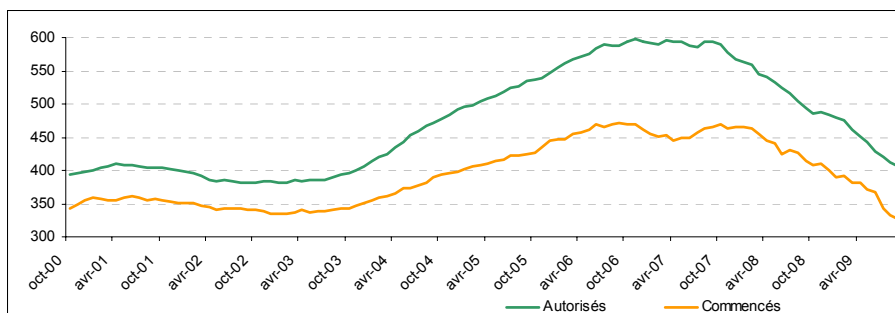
### 1.— La crise économique pèse sur le marché de la construction

L'année 2008 a été marquée par une baisse de près de moitié du nombre de logements neufs vendus pour l'investissement locatif, avec 35 000 logements vendus contre 61 200 en 2007.

S'agissant de l'ensemble des constructions neuves de logements, entre octobre 2008 et septembre 2009, le nombre des mises en chantier s'élève à seulement 326 000, en repli de 21,4 % par rapport au montant constaté au cours des douze mois précédents. 326 000 logements neufs couvrent à peine 1,5 % du parc immobilier, soit beaucoup moins que le nombre de logements touchés par l'obsolescence.

## CONSTRUCTIONS DE LOGEMENTS CUMULÉES SUR 12 MOIS

(en milliers de logements)



Source : Commissariat général au développement durable, base de données SOeS, Sit@del2.

### 2.— Le « dispositif Scellier » permet d'amortir les effets de la crise

La création du « dispositif Scellier » a contribué à une forte reprise des ventes en 2009, malgré la crise économique. Le Gouvernement estime entre 40 000 et 50 000 le nombre de ventes de logements sous « dispositif Scellier » en 2009. Environ deux tiers des investissements seraient réalisés en secteur libre et un tiers en secteur intermédiaire.

Les tableaux suivants présentent, pour 2008 puis 2009, les estimations de construction du ministère chargé du logement avec une ventilation par zone. L'inéligibilité de la zone C au « dispositif Scellier » conduit en 2009 à un resserrement de la production sur les seules zones où le marché immobilier est tendu.

### LOGEMENTS « BORLOO » ET « ROBIEN » ACHETÉS EN 2008

(en nombre de logements)

| Zone     | « Robien recentré » | « Borloo populaire » | Ensemble | Répartition |
|----------|---------------------|----------------------|----------|-------------|
| A        | 3 000               | 1 500                | 4 500    | 13 %        |
| B1       | 4 000               | 2 000                | 6 000    | 17 %        |
| B2       | 6 300               | 3 200                | 9 500    | 27 %        |
| C        | 10 000              | 5 000                | 15 000   | 43 %        |
| Ensemble | 23 300              | 11 700               | 35 000   | 100 %       |



**« LOGEMENTS SCELLIER » ACHETÉS EN 2009**

(en nombre de logements)

| Zone            | « Scellier libre » | « Scellier intermédiaire » | Ensemble | Répartition |
|-----------------|--------------------|----------------------------|----------|-------------|
| <b>A</b>        | 8 300              | 4 200                      | 15 500   | 25 %        |
| <b>B1</b>       | 11 700             | 5 800                      | 17 500   | 35 %        |
| <b>B2</b>       | 13 300             | 6 700                      | 20 000   | 40 %        |
| <b>C</b>        | —                  | —                          | —        | —           |
| <b>Ensemble</b> | 33 300             | 16 700                     | 50 000   | 100 %       |

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Le Rapporteur spécial n'est donc pas favorable à l'article 44 du présent projet de loi de finances, qui propose un « verdissement » graduel du dispositif, en diminuant progressivement, à compter de 2010, le taux de la réduction d'impôt applicable aux logements qui ne répondent pas aux critères du label « bâtiment à basse consommation énergétique » (BBC 2005).

En effet, à sa connaissance, les constructeurs ne sont pas encore tous en mesure de proposer immédiatement des biens immobiliers satisfaisant la norme BBC, qui ne deviendra obligatoire pour toutes les nouvelles constructions qu'en 2013. Sur les 12 derniers mois, seuls 7 % des permis de construire correspondent à des habitations respectant la norme BBC. Si les normes environnementales font partie des mesures permettant d'atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement, il faut garder à l'esprit le fait que les normes renchérisent le coût de la construction, et écartent ainsi une partie des acquéreurs potentiels. Si cet article est adopté dans les termes proposés par le Gouvernement, les investissements risquent donc de chuter alors que la crise économique n'est pas terminée et que le chômage continue de progresser.

Par ailleurs, le dispositif dit « Scellier » n'est en vigueur que depuis quelques mois. Le changer dès maintenant constituerait un très mauvais signal, qui risquerait de fragiliser la confiance des particuliers souhaitant investir. Le secteur de la construction et du logement a besoin, plus que tout autre, de stabilité dans la réglementation.

## **II.- L'ANAH ENCOURAGE LE DÉVELOPPEMENT ET L'ENTRETIEN DU PARC LOCATIF PRIVÉ EXISTANT**

### **A.- L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'ANAH**

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a pour mission de promouvoir le développement du parc de logements privés existant. L'agence encourage l'exécution de travaux et la transformation de locaux non affectés à l'usage d'habitation en logements, lorsque ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

L'agence verse des subventions aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants modestes qui réalisent des travaux d'amélioration des résidences principales achevées depuis plus de 15 ans. Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant reçu une subvention doivent s'engager à occuper celui-ci ou à le donner en location durant neuf ans, à titre de résidence principale.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a investi l'ANAH de missions nouvelles. Ses compétences ont été étendues à la promotion du développement et de la qualité du parc existant <sup>(1)</sup>, et au conventionnement de logements locatifs sans travaux.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a transféré la politique de lutte contre l'habitat indigne à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

### **B.- LA LENTE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'ANAH**

Depuis 2009, et conformément à la réforme inscrite dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'essentiel des ressources de l'ANAH provient du 1 % logement (désormais appelé « contribution Action logement »). La convention liant l'ANAH à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui rassemble les organismes chargés de la gestion du 1 % logement, précise les conditions de la réforme du financement de l'agence.

Le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux emplois de la participation à l'effort de construction prévoit le versement par l'UESL de 480 millions d'euros par an au budget de l'ANAH sur la période 2009-2011. Cet apport devait s'effectuer selon l'échéancier fixé par un arrêté du 12 août 2009 : 240 millions d'euros versés le 27 août, 120 millions d'euros le 15 septembre et

---

*(1) 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.*

120 millions d'euros le 15 octobre. Fin septembre 2009, 200 millions d'euros seulement avaient été versés. Toutefois, l'ensemble des versements ont été régularisés au 15 octobre 2009.

Les besoins de trésorerie de l'ANAH sont couverts par une avance de trésorerie de l'Agence France Trésor (AFT). Le montant de cette avance s'élève à 240 millions d'euros, remboursables jusqu'au 29 décembre 2009.

Le produit de la taxe sur les logements vacants, versé à l'ANAH, était de 13,8 millions d'euros en 2009 et devrait s'élever à 17,5 millions d'euros en 2010.

L'ANAH bénéficie par ailleurs d'une subvention pour charges de service public de l'État inscrite dans le programme 135. Celle-ci s'élève à 6 millions d'euros en 2009. En 2010, un montant de 4,21 millions d'euros est inscrit dans le programme 135, car 20 ETP sont transférés vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

Enfin, l'ANAH a bénéficié du plan de relance de l'économie. Celui-ci a doté en 2009 l'agence d'un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie de 200 millions d'euros, et d'un montant de 20 millions d'euros pour les actions en faveur de l'humanisation des centres d'hébergement. Ces moyens exceptionnels ont permis d'amplifier l'action de l'agence dans les domaines des travaux d'économie d'énergie pour les propriétaires à revenus modestes, du traitement des copropriétés en difficulté et d'accélérer certaines OPAH. En revanche, le programme d'humanisation des centres n'a pas bien avancé en 2009. Il devrait être mis en œuvre en 2010.

En 2010, 67 millions d'euros de crédits de paiement sont attendus du ministère de la relance pour honorer les engagements pris par l'ANAH au nom de l'État.

Ces recettes doivent permettre de couvrir en 2010 un budget d'intervention de 556,4 millions d'euros, ainsi que 21 millions d'euros de charges de fonctionnement.

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2010

| Type d'intervention                                | Propriétaires bailleurs (PB)      |                  | Propriétaires occupants (PO) |                 | Copropriétés       |                 | Total général logements      | Total général en AE (en M€) |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------|------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------|------------------------------|-----------------------------|
| <b>Total</b>                                       | <b>22 000 <sup>(1)</sup> logt</b> |                  | <b>47 000 logt</b>           |                 | <b>24 000 logt</b> |                 | <b>93 000</b>                | <b>577,39</b>               |
| <b>Habitat insalubre, indigne et très dégradé</b>  | <b>logt</b>                       | <b>184,95 M€</b> | <b>logt</b>                  | <b>35,75 M€</b> | <b>logt</b>        | <b>33,30 M€</b> | <b>23 000</b>                | <b>257,44</b>               |
| Lutte contre l'habitat indigne                     | 5 000                             |                  | 2 500                        |                 | 4 000              |                 |                              | 158,05                      |
| Lutte contre l'habitat très dégradé                | 3 500                             |                  | 2 500                        |                 | 2 500              |                 |                              | 79,90                       |
| Institutionnels                                    | 3 000                             |                  |                              |                 |                    |                 |                              | 19,50                       |
| <b>RHI</b>                                         |                                   |                  |                              |                 |                    |                 |                              | <b>12,00</b>                |
| <b>Logements aidés à loyers maîtrisés</b>          | <b>logt</b>                       |                  |                              |                 |                    |                 | <b>10 500 <sup>(1)</sup></b> | <b>102,75</b>               |
| dont conventionnés très sociaux                    | 2 500 <sup>(1)</sup>              |                  |                              |                 |                    |                 |                              | 42,75                       |
| dont conventionnés sociaux                         | 5 000 <sup>(1)</sup>              |                  |                              |                 |                    |                 |                              | 46,50                       |
| dont loyers intermédiaires                         | 3 000                             |                  |                              |                 |                    |                 |                              | 13,50                       |
| <b>Aide aux PO modestes (hors habitat indigne)</b> |                                   |                  |                              |                 |                    |                 | <b>42 000</b>                | <b>108,20</b>               |
| Dont précarité énergétique                         |                                   |                  | 26 000                       |                 |                    |                 |                              | 65,00                       |
| Handicap et vieillissement                         |                                   |                  | 16 000                       |                 |                    |                 |                              | 43,20                       |
| <b>Copropriétés en difficulté</b>                  |                                   |                  |                              |                 | <b>17 500</b>      | <b>35,00 M€</b> | <b>17 500</b>                | <b>35,00</b>                |
| <b>Humanisation des centres d'hébergement</b>      |                                   |                  |                              |                 |                    | <b>30,00 M€</b> |                              | <b>30,00</b>                |
| <b>Ingénierie (dont MOUS insalubrité)</b>          |                                   |                  |                              |                 |                    |                 |                              | <b>11,00</b>                |
| <b>Fonctionnement</b>                              |                                   |                  |                              |                 |                    |                 |                              | <b>21,00</b>                |

Hors doubles comptes.

(1) Ces chiffres n'incluent pas les logements traités au titre de l'habitat indigne qui font, en général, l'objet d'un conventionnement social ou très social. Au total, le nombre total de logements conventionnés (social ou très social) devrait s'élever à plus de 14 000.

Source : *Projet annuel de performances.*

## C.- L'ACCROISSEMENT DES ACTIVITÉS DE L'ANAH A ÉTÉ FAVORISÉ PAR LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

La capacité d'engagement de l'ANAH a été arrêtée à 807 millions d'euros pour 2009 et se décompose de la façon suivante : 536 millions d'euros d'aides aux propriétaires occupants ou bailleurs, 220 millions d'euros de crédits du plan de relance, et 51 millions d'euros pour les compétences transférées par l'État en matière d'humanisation des centres d'hébergement et de résorption de l'habitat insalubre.

À la mi-septembre, environ la moitié des crédits étaient engagés s'agissant des subventions aux propriétaires et des actions du plan de relance. En revanche, aucun engagement n'a encore été effectué pour les compétences transférées en matière de résorption de l'habitat insalubre (à l'exception des crédits d'ingénierie), en raison de l'absence de publication des textes réglementaires sur ces nouvelles missions de l'agence. Des reports de crédits pourront être opérés sur l'exercice 2010.

# BILAN DES ACTIONS DE L'ANAH EN 2008 ET AU PREMIER SEMESTRE 2009 <sup>(1)</sup>

|                                          | 2008          |                                         | 1 <sup>er</sup> semestre 2009 |                                         |
|------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|
|                                          | Logements     | Subventions<br>(en millions<br>d'euros) | Logements                     | Subventions<br>(en millions<br>d'euros) |
| <b>Propriétaires bailleurs</b>           | <b>35 500</b> | <b>331,7</b>                            | <b>22 150</b>                 | <b>177,6</b>                            |
| Dont intermédiaire                       | 11 000        | 56,8                                    | 10 400                        | 26,0                                    |
| Dont conventionnés                       | 12 050        | 180,6                                   | 6 000                         | 100,0                                   |
| Dont Conv. Très sociaux                  | 2 950         | 79,8                                    | 1 600                         | 45,6                                    |
| Dont vacants                             | 5 000         | 17,09                                   | 2 000                         | 6,3                                     |
| <b>Propriétaires occupants</b>           | <b>53 500</b> | <b>145,7</b>                            | <b>40 500</b>                 | <b>107,8</b>                            |
| Dont handicaps et<br>maintien à domicile | 25 650        | 76                                      | 20 600                        | 58,0                                    |
| <b>Immeubles copropriétés</b>            | <b>23 500</b> | <b>47</b>                               | <b>19 850</b>                 | <b>26,5</b>                             |

(1) Avec doubles comptes

Source : ANAH.

L'augmentation des crédits octroyés à l'ANAH dans le cadre du plan de relance de l'économie a permis une réelle augmentation de l'activité de l'agence avec une progression de 26 % en nombre de logements et de 8 % en volume de subventions accordées, entre septembre 2008 et septembre 2009. La progression semble avoir été particulièrement marquée pour les copropriétés (avec une augmentation de 80 % en logements et de 26 % en volumes de subventions) et pour les propriétaires occupants (+21 % de logements et +19 % de subventions). Dans ce contexte, l'agence devra anticiper une baisse des crédits qui lui seront attribués, lors des prochains exercices, une fois la mise en œuvre du plan de relance terminée.

## 1.— La priorité donnée à la lutte contre l'habitat indigne en 2008 et en 2009

Ce domaine concerne les logements faisant l'objet d'interventions lourdes de sortie d'insalubrité ou de péril et les logements aidés pour des travaux de réduction ou de suppression du risque saturnisme.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a étendu les compétences de l'ANAH en matière de résorption de l'habitat insalubre. Celles-ci doivent faire l'objet d'un décret d'application qui n'a pas encore été publié, si bien que cette procédure ne sera pas opérationnelle avant 2010. L'action relative à la lutte contre l'habitat indigne est toutefois maintenue au sein du programme 135 en 2010 afin d'assurer l'exercice de la compétence de

l'État en matière de travaux d'office dans l'hypothèse de retards dans le transfert de la charge de ces dépenses à l'ANAH. Les crédits nécessaires seraient alors prélevés sur la dotation budgétaire de l'ANAH par le responsable de programme.

La montée en charge des actions de lutte contre l'habitat indigne a été confirmée en 2008. Ainsi, le nombre de logements traités a atteint 10 400, soit une augmentation de 40 %. L'agence consacre désormais 23 % de ses aides à ce type d'actions.

#### LES INTERVENTIONS DE L'ANAH EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

|      | Propriétaires-bailleurs |                           |          |                    | Propriétaires-occupants |                           |          |                    |
|------|-------------------------|---------------------------|----------|--------------------|-------------------------|---------------------------|----------|--------------------|
|      | Logements réalisés      | dont sortie d'insalubrité | objectif | Réalisation (en %) | Logements réalisés      | dont sortie d'insalubrité | objectif | Réalisation (en %) |
| 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                 |
| 2008 | 10 359                  | 6 507                     | 9 000    | 103                | 1 073                   | 760                       | 4 500    | 24                 |

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Le plan de relance a permis à l'ANAH de bénéficier de 50 millions d'euros destinés à renforcer son action en matière d'amélioration de l'habitat. Ces moyens supplémentaires ont notamment contribué au développement des actions de l'agence en matière de lutte contre l'habitat indigne, dans les quartiers anciens faisant l'objet d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). En 2009, 5 000 logements supplémentaires devraient être traités grâce à cette enveloppe exceptionnelle.

En outre, les plans de sauvegarde et les OPAH « copropriétés dégradées » ont bénéficié, en 2008, de 47 millions d'euros de subventions (contre 37,9 millions d'euros en 2007) et ont concerné 23 500 logements.

#### 2.— Le développement de l'offre de logement à loyers maîtrisés

Les logements à loyers maîtrisés incluent les logements conventionnés, classiques ou très sociaux, et les logements intermédiaires, réservés à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond fixé par zones.

En ce qui concerne les propriétaires bailleurs, les aides pour la production de logements privés à loyers maîtrisés et pour la remise sur le marché de logements vacants se sont élevées à 317 millions d'euros en 2008.

Par ailleurs, 8 000 logements supplémentaires, dont 7 000 au niveau de loyer intermédiaire, ont bénéficié du conventionnement sans travaux. Ce dispositif, mis en place fin 2006, contribue à la production de logements à loyer maîtrisé accessibles à des ménages sous plafond de ressources, par le biais d'avantages fiscaux. Il a été réorienté en 2008<sup>(1)</sup> dans le sens d'une meilleure adaptation des loyers plafonds au marché local et de la suppression des effets

(1) Dans le cadre d'une instruction fiscale.

d'aubaine <sup>(1)</sup>. La loi du 25 mars 2009 rend ce dispositif plus attractif, en facilitant les conditions de conventionnement, en clarifiant les conditions de sortie, et en rendant plus attractif le conventionnement avec location à un organisme.

### 3.— Les aides en faveur des propriétaires occupants à revenus modestes

L'action de l'ANAH adressée aux propriétaires occupants qui veulent réaliser des travaux s'est traduite en 2008 par 53 700 logements subventionnés et 145,7 millions d'euros de subventions engagées. L'intervention de l'ANAH a été principalement consacrée aux propriétaires occupants très sociaux, avec 30 700 logements subventionnés et 87,2 millions d'euros en 2008.

#### SUBVENTIONS DE L'ANAH AUX PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

|                                                      | 2007                              |                                            | 2008                              |                                            |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                      | Nombre de logements subventionnés | subventions engagées (en millions d'euros) | Nombre de logements subventionnés | subventions engagées (en millions d'euros) |
| <b>Propriétaires occupants</b>                       | 57 900                            | 153,0                                      | 54 100                            | 144,45                                     |
| <b>dont propriétaires occupants « très sociaux »</b> | 33 500                            | 93,7                                       | 30 700                            | 87,2                                       |
| <b>dont personnes en situation de handicap</b>       | 15 200                            | 51,4                                       | 15 750                            | 37                                         |

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

### 4.— Le renforcement de la lutte contre la précarité énergétique

L'action de l'ANAH en matière de rénovation thermique, complète les dispositifs généraux tels que le crédit d'impôt ou l'éco-prêt. L'intervention de l'agence concerne en priorité les logements qualifiés de « passoires thermiques ». L'ANAH estime à 7 millions le nombre de logements relevant de cette catégorie.

Des primes visant à favoriser l'installation d'équipements performants avaient déjà été créées en 2001 et en 2002. Néanmoins, leurs effets incitatifs limités ont amené l'ANAH à supprimer ce type de primes. L'agence les a remplacées par deux éco-primes distinctes fondées sur la performance thermique globale des logements rénovés pour les propriétaires occupants et pour les propriétaires bailleurs.

Dans le cadre du plan de relance, l'ANAH dispose d'une enveloppe de 100 millions d'euros à destination des propriétaires modestes qui occupent leurs logements. Cette subvention devrait permettre l'amélioration énergétique de

(1) En effet, les loyers plafonds nationaux, fixés par zones A, B ou C du zonage « Robien », pouvaient conduire à l'octroi d'avantages fiscaux sans réelle contrepartie sociale.

50 000 logements. Au 30 septembre 2009, 60 millions d'euros de cette enveloppe ont déjà été engagés en faveur de 25 000 propriétaires. Avec un taux moyen de subvention de 28 % et un budget travaux moyen estimé à 8 500 euros, ce dispositif permet la réalisation de travaux d'économie d'énergie immédiatement rentables.

Depuis le 2 octobre 2009, l'ANAH a ouvert la possibilité d'accorder une avance sur subvention de 70 % sur la base d'un devis accepté, afin de faciliter le lancement de travaux.

En complément de l'éco-prime, les propriétaires peuvent prétendre à un crédit d'impôt, mais son versement différé le rend peu incitatif. De même, le financement complémentaire ne peut provenir de l'éco-prêt à taux zéro, conçu pour des publics et des budgets différents. Le Rapporteur spécial soutient l'idée intéressante, suggérée par l'ANAH, de mise en place d'un financement complémentaire sous forme d'un microcrédit d'environ 5 000 euros, qui permettrait de toucher de 40 000 à 50 000 propriétaires chaque année. Ce microcrédit à taux nul ou très faible pourrait être en partie constitué d'une avance sur crédit d'impôt, si bien que la mensualité restante serait largement couverte, pour les travaux rentables, par l'économie réalisée. Les comités interprofessionnels du logement (CIL) pourraient s'engager dans ce type d'activité, le décret du 22 juin 2009 précité prévoyant un volume plafond de 200 millions d'euros par an consacré aux prêts travaux.

#### 5.— La lutte contre les logements vacants

Une taxe sur les logements vacants a été créée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion. Cette taxe vise à inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins deux ans et situés dans les zones où la demande de logements est particulièrement forte, à remettre ceux-ci sur le marché locatif. Cette mesure concerne les logements situés à Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Cannes, Grasse, Antibes et Nice.

En 2008, 9 000 logements ont été remis sur le marché après plus d'un an de vacance. La diminution générale du nombre de logements vacants explique la stagnation du nombre de logements remis sur le marché. Par ailleurs, la prime vacance a été supprimée dans la zone C et fixée à 3 000 euros dans les zones les plus tendues (A et B) – au lieu de 5 000 euros auparavant.

#### 6.— Le bilan du programme de l'ANAH en faveur du maintien à domicile des personnes âgées

Durant l'année 2007, l'ANAH a mené un programme en faveur du maintien à domicile des personnes âgées, grâce à la mise en place d'une enveloppe exceptionnelle de 50 millions d'euros. Les résultats obtenus depuis la mise en œuvre de cette action sont restés très élevés, bien que celle-ci n'ait pas été reconduite en 2008 et 2009. En effet, plus de 25 000 logements ont été financés en 2008 par l'agence pour la réalisation de travaux d'adaptation des logements



au vieillissement et au handicap. Le programme a donc largement dépassé l'objectif initial de 15 000 logements et a essentiellement concerné les propriétaires occupants.

En 2009, les moyens mis à la disposition de l'Agence dans le cadre du plan de relance, bien que centrés sur l'amélioration énergétique, ont indirectement bénéficié à l'aide au maintien à domicile, avec une progression de 30 % pour le premier semestre 2009 par rapport à 2008.

#### HANDICAP ET MAINTIEN À DOMICILE

|                                     | <b>Handicap et<br/>maintien à<br/>domicile</b><br><i>(nombre de<br/>logements)</i> | <b>Subvention<br/>ANAH</b><br><i>(en millions<br/>d'euros)</i> | <b>Dont handicap</b><br><i>(nombre de<br/>logements)</i> | <b>Subvention<br/>handicap</b><br><i>(en millions<br/>d'euros)</i> |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>2006</b>                         | 13 053                                                                             | 43                                                             | 12 700                                                   | 43                                                                 |
| <b>2007</b>                         | 29 297                                                                             | 85 *                                                           | 16 250                                                   | 54                                                                 |
| <b>2008</b>                         | 25 638                                                                             | 76                                                             | 16 940                                                   | 55                                                                 |
| <b>1<sup>er</sup> semestre 2009</b> | 15 249                                                                             | 43                                                             | 9 189                                                    | 29                                                                 |

\* dont enveloppe exceptionnelle de 50 millions d'euros.

Source : ANAH.

#### D.— LA RÉORGANISATION TERRITORIALE DE L'ANAH

Une réorganisation territoriale est mise en place à partir d'octobre 2009, imposée par l'évolution législative et réglementaire. Elle suit également les recommandations formulées par la Cour des comptes.

##### 1.— Les observations de la Cour des comptes et le suivi donné par l'ANAH

En février 2009, la Cour des comptes a communiqué à la commission des Finances un référé sur la gestion de l'ANAH, accompagné des réponses de la ministre du Logement et de la ministre de l'Économie. Ce référé souligne la nécessité de poursuivre la modernisation de l'agence.

S'agissant de la **gestion de l'ANAH**, la Cour des comptes insiste sur la nécessité de mettre en place un contrôle de gestion, de supprimer les risques de conflit d'intérêt au sein des commissions d'amélioration de l'habitat et de renforcer le contrôle de l'attribution des aides. La Cour dénonce le manque de lisibilité de l'organisation du siège, en raison de la multiplicité des chargés de mission directement rattachés au directeur général et d'une direction de l'action territoriale (DAT) mal structurée.

Ensuite, la Cour souligne la nécessité de mieux évaluer **l'efficacité et l'efficience des aides** aux propriétaires. Le risque d'effet d'aubaine rend nécessaire une meilleure adaptation des interventions de l'ANAH à la réalité des marchés locatifs sociaux. Les propriétaires occupants sous conditions de ressources subissent un effet d'éviction. Cela implique de mieux articuler les aides de l'ANAH avec les aides fiscales.

Dans cette perspective, l'ANAH met en œuvre, depuis 2007, une mesure de régulation des niveaux de loyers maîtrisés en fonction des marchés locaux. Ainsi, dans le cadre du contrat de performance entre l'État et l'ANAH 2007-2009, l'Agence a privilégié les actions dans le domaine de l'habitat dégradé et indigne.

Enfin, la Cour s'est penchée sur la **collaboration de l'ANAH avec les collectivités territoriales**. L'impact des délégations de compétences aux collectivités territoriales sur la stratégie d'amélioration du parc privé doit être mieux évalué. Les résultats obtenus par ces délégations ont été contrastés, au regard des objectifs fixés par le plan de cohésion sociale. Dans ce contexte, la Cour observe les difficultés suivantes :

- la complexité accrue de la réglementation des attributions d'aides, du fait de la multiplication des variantes locales ;

- l'augmentation du nombre de commissions d'attribution des aides de l'ANAH, dans la mesure où une nouvelle commission est créée pour chaque délégataire ;

- les taux de consommation des crédits en délégation de compétence sont en moyenne plus faibles qu'ailleurs ;

- l'accroissement du nombre de conventions de « type 3 », dans lesquelles le délégataire assure lui-même le paiement des aides, rend difficile le contrôle des subventions et leur maîtrise en matière de gestion financière ; tenant compte des remarques de la Cour, l'agence a engagé une révision de ces conventions.

La Cour a également mis l'accent sur la nécessité de mieux cibler les interventions de l'ANAH. Les opérations programmées sont des opérations effectuées en partenariat avec les collectivités territoriales en faveur de l'amélioration de l'habitat privé. Elles représentent aujourd'hui plus de 60 % des interventions de l'agence en direction des propriétaires bailleurs, contre 33 % en 1999. Leur généralisation se fait au détriment du ciblage des aides et affaiblit leur caractère incitatif. En outre, ces opérations sont peu développées dans les zones tendues qui ont pourtant davantage de besoins.

Les observations de la Cour des comptes ont servi de trame à la réorganisation territoriale de l'agence.

## 2.— Une réorganisation territoriale de l'ANAH

La réorganisation de l'action territoriale de l'ANAH, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009, est imposée par l'évolution du cadre législatif et réglementaire dans lequel intervient l'agence :

– la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a institué les préfets de départements et les préfets de régions comme délégués représentant l'ANAH au niveau départemental et régional ;

– le décret du 28 février 2008 a créé les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Celles-ci seront chargées, avec les préfets de région, de la programmation annuelle et pluriannuelle des crédits de l'ANAH. En corollaire, les actuelles missions territoriales de l'agence cesseront leurs activités à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Compte tenu de l'insuffisance de contrôle par les délégations locales des engagements des propriétaires, l'ANAH gèrera directement les contrôles a posteriori.

Cette nouvelle organisation, qui donne un rôle important aux DREAL, conduit à une baisse de 20 emplois (ETP) à l'ANAH en 2010.



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

### **I.- LE CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT POUR L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE**

#### **A.- LE SUCCÈS DU DISPOSITIF PRÉVU PAR LA « LOI TEPA »**

Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts, qui permet à l'État d'aider et d'encourager l'accession à la propriété afin d'augmenter la part de propriétaires en France, a été mis en place par l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (« loi TEPA »). Il concerne les contribuables fiscalement domiciliés en France qui acquièrent ou font construire leur résidence principale en ayant recours à l'emprunt. Il 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.

Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des intérêts acquittés <sup>(1)</sup> au cours des cinq premières annuités du prêt, dans la limite d'un plafond d'intérêt annuel. Pour la première annuité de remboursement, et aux termes de l'article 13 de la loi de finances pour 2008, le taux du crédit d'impôt est de 40 %. Le plafond d'intérêts pris en compte 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>. Comme tout crédit d'impôt, celui-ci vient en déduction du montant de l'impôt sur le revenu dû par le contribuable et le solde lui est remboursé si le montant du crédit excède le montant de l'impôt dû. La dépense fiscale devrait être proche de 1 milliard d'euros pour 940 000 foyers fiscaux bénéficiaires en 2009.

Concernant l'évaluation de l'efficacité de la mesure, l'évolution du nombre d'accédants à la propriété est un indicateur pertinent. Toutefois, la différence de périmètre entre les sources statistiques existantes et les données fiscales sur une partie de l'année 2007 ne permet pas d'établir de conclusion précise : l'évolution du nombre d'accédants à la propriété entre 2006 et 2007 est comprise entre une stabilité et une légère diminution. Cette tendance est à relativiser car l'année 2007 a souffert de facteurs exogènes défavorables au développement du marché. En outre, la crise interbancaire a renforcé, une partie

---

(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.

de l'année 2008, le durcissement de l'accès au crédit. Il apparaît ainsi difficile de mesurer, dans ce contexte, l'effet dynamique que le crédit d'impôt aurait malgré tout provoqué sur le marché immobilier.

## B.– LE « VERDISSEMENT » PROGRESSIF DU DISPOSITIF

L'article 103 de la loi de finances pour 2009 a engagé le « verdissement » du crédit d'impôt au titre des emprunts contractés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale à travers deux dispositions :

- l'obligation pour les logements neufs de justifier du respect de la réglementation thermique en vigueur <sup>(1)</sup> ;
- l'octroi d'avantages supplémentaires <sup>(2)</sup> pour les acquisitions de logements neufs en avance sur la réglementation thermique en vigueur.

L'article 45 du présent projet de loi de finances propose d'aller plus loin dans le verdissement du crédit d'impôt TEPA en en réduisant graduellement le taux de la réduction d'impôt, sur la période 2010 à 2012, pour les logements neufs ne répondant pas à la norme « bâtiments basse consommation » (BBC) et cela afin d'accroître la part des constructions de logements plus économes en énergie et d'accélérer l'acquisition de savoir-faire par les professionnels de la construction avant que cette norme ne devienne obligatoire en 2013.

Les contribuables qui ont acquis leur logement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ne seront pas concernés par la mesure. Pour les logements neufs non BBC acquis ou construits à partir de 2010, les taux de la réduction d'impôt, actuellement de 40 % pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement, et de 20 % pour les quatre suivantes, seront respectivement ramenés à :

- 30 % et 15 % pour les logements acquis ou construits en 2010 ;
- 25% et 10 % pour les logements acquis ou construits en 2011 ;
- 15% et 5 % pour les logements acquis ou construits en 2012.

L'économie prévisionnelle pour l'État résultant de cette mesure est présentée dans le tableau suivant.

### PRÉVISION DES ÉCONOMIES NETTES LIÉES À L'ARTICLE 45

(en millions d'euros)

|                  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|------|------|------|------|
| Économies nettes | –    | 30   | 90   | 170  |

Source : PLF pour 2010 - Évaluations préalables des articles du projet de loi

(1) Il s'agit aujourd'hui des bâtiments à basse consommation, dits « BBC », puis, lorsque le niveau BBC sera la norme, des bâtiments à énergie positive dits « BPOS ».

(2) L'allongement de la durée du crédit de cinq à sept ans et le maintien du taux à 40% sur l'ensemble de la période font partie de ces avantages.

## **II.— LE PRÊT À TAUX ZÉRO**

Depuis 1995, le prêt à taux zéro (PTZ) 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 PTZ 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**

#### **1.— Un dispositif progressivement renforcé**

Le PTZ, créé en 1995, est le principal instrument de la politique d'accession sociale à la propriété. Il a parfaitement rempli sa mission initiale qui consistait à relancer la construction de logements neufs dans un marché déprimé. Néanmoins, au fil des années, ce dispositif a vu son efficacité s'éroder car il ne couvrait quasiment pas l'accession à la propriété dans les logements anciens. Les ménages disposant de ressources modestes qui souhaitaient réaliser une première acquisition en centre-ville, où l'offre de logements neufs est limitée, n'avaient quasiment plus recours à cette aide. En effet, l'ancien prêt à 0 % ne pouvait être attribué pour l'acquisition d'un logement existant qu'à la condition que des travaux représentant plus de 50 % du prix de ce logement y soient réalisés.

La loi de finances pour 2005 a étendu le PTZ à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux et l'a transformé en un crédit d'impôt sur les sociétés destiné aux banques prêteuses. Néanmoins, afin d'éviter que cette extension à l'ancien n'encourage l'acquisition de logements indignes ou de mauvaise qualité, des normes de surface et d'habitabilité doivent être vérifiées pour toutes les opérations. En outre, les montants maximums du PTZ ont été augmentés, pour la première fois depuis 1995, de 12 % en moyenne et les plafonds d'éligibilité relevés de 3 % en moyenne en faveur des familles.

Par la suite, les plafonds de ressources ont été augmentés, en janvier 2006, dans la zone A, afin que les ménages disposant de ressources moyennes puissent aussi bénéficier du PTZ pour réaliser leur projet d'accession à la propriété dans les communes de cette zone où les prix de l'immobilier sont les plus élevés.

Ces différentes mesures ont permis de porter le nombre de ménages aidés par l'État pour accéder à la propriété de moins de 100 000 à environ 240 000 par an avant le déclenchement de la crise financière.

#### **2.— Les changements apportés par le plan de relance de l'économie**

Dans le cadre du plan de relance de l'économie et afin de soutenir l'activité de construction neuve, le montant du PTZ a été doublé pour les opérations de construction et d'acquisition dans le neuf, pour la seule année 2009.

Corrélativement, les durées de remboursement ont été augmentées afin de ne pas alourdir la charge de remboursement pour les ménages. Il est proposé, à l'article 46 du présent projet de loi, de proroger le doublement du PTZ dans le neuf au premier semestre de l'année 2010. Ce doublement deviendra une majoration de 50 % au second semestre 2010 puis s'éteindra au 31 décembre 2010.

Le doublement du PTZ étant reconnu comme l'une des mesures ayant permis le maintien de l'activité de construction de logements en 2009, il n'apparaît pas opportun au Rapporteur spécial de limiter la prorogation de ce doublement au seul premier semestre 2010. Il serait préférable de le maintenir jusqu'à fin 2010.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le PTZ sera majoré, pour les logements neufs titulaires du label « bâtiment basse consommation 2005 » (BBC 2005), d'un montant maximum de 20 000 euros correspondant au surcoût engagé pour atteindre un tel niveau de qualité.

Enfin, l'article 46 reporte du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2012 la date d'extinction du PTZ.

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

Après une hausse de 3 % des prêts de 2006 à 2007, on assiste en 2008 à une baisse de 13,8 % de leur nombre dans un contexte de diminution du volume des transactions immobilières et du crédit immobilier. Le montant prêté atteint ainsi 3,26 milliards d'euros en 2008 (contre 3,7 milliards d'euros en 2007).

Le tableau suivant retrace l'évolution des prêts à taux zéro entre 2000 et 2008 en distinguant les offres émises et les prêts mis en force, c'est-à-dire ceux dont les fonds ont été débloqués.

NOMBRE DE PTZ ÉMIS ET MIS EN FORCE

|                                                       | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004   | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    |
|-------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|
| <b>PTZ émis</b>                                       | 111 000 | 102 000 | 101 116 | 100 377 | 76 870 | 200 897 | 237 106 | 245 238 | 211 478 |
| <i>dont PTZ avec prêt à l'accession sociale (PAS)</i> | 71 732  | 64 889  | 59 997  | 59 364  | 41 905 | 36 895  | 34 435  | 29 355  | 26 488  |
| <b>PTZ mis en force</b>                               | 112 169 | 101 893 | 102 124 | 94 189  | 83 408 | 148 902 | 227 419 | 242 720 | 227 356 |

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

Depuis le début de l'année 2009, et grâce au doublement du prêt à taux zéro, le nombre d'opérations dans le neuf progresse par rapport au point bas de la fin de l'année 2008. Dans l'ancien, le nombre d'opérations est en forte baisse. Par ailleurs la part des maisons diminue, mais prévaut toujours sur celle des appartements (67 % environ).



Conformément à sa vocation de promotion de l'accès social à la propriété (mesurée dans le projet annuel de performances par la « part des bénéficiaires du PTZ à revenus modestes »), ce prêt bénéficie plus particulièrement aux ménages modestes. En 2008, les employés représentent 32 % des bénéficiaires des prêts à taux zéro, suivis par les ouvriers (27,8 %) et les professions intermédiaires (21,2 %). En outre, près de 38,2 % des bénéficiaires ont un revenu net de l'année en cours inférieur ou égal à deux SMIC, contre 34,8 % en 2007.

#### RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU PRÊT À TAUX ZÉRO PAR CATÉGORIE DE REVENUS

(en nombre de bénéficiaires)

| Revenus mensuels                   | 2004   |         | 2005    |         | 2006    |         | 2007    |         | 2008    |         |
|------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Revenu mensuel ≤ 1 SMIC            | 1 956  | 2,9 %   | 4 564   | 2,7 %   | 3 671   | 1,8 %   | 5 880   | 3,0 %   | 10 650  | 6,1 %   |
| 1 SMIC < revenu mensuel ≤ 1,5 SMIC | 6 623  | 9,7 %   | 23 212  | 13,6 %  | 25 937  | 12,9 %  | 26 606  | 13,4 %  | 25 708  | 14,8 %  |
| 1,5 SMIC < revenu mensuel ≤ 2 SMIC | 10 419 | 15,3 %  | 32 617  | 19,1 %  | 37 691  | 18,7 %  | 36 362  | 18,3 %  | 30 121  | 17,3 %  |
| 2 SMIC < revenu mensuel ≤ 2,5 SMIC | 13 673 | 20,0 %  | 35 588  | 20,8 %  | 42 004  | 20,9 %  | 39 741  | 20,0 %  | 33 463  | 19,2 %  |
| 2,5 SMIC < revenu mensuel ≤ 3 SMIC | 17 077 | 25,0 %  | 37 999  | 22,3 %  | 45 588  | 22,7 %  | 44 239  | 22,2 %  | 37 586  | 21,6 %  |
| 3 SMIC < revenu mensuel ≤ 3,5 SMIC | 11 418 | 16,7 %  | 22 680  | 13,3 %  | 26 741  | 13,3 %  | 26 128  | 13,1 %  | 20 777  | 11,9 %  |
| 3,5 SMIC < revenu mensuel ≤ 4 SMIC | 4 766  | 7,0 %   | 9 212   | 5,4 %   | 11 613  | 5,8 %   | 11 779  | 5,9 %   | 9 107   | 5,2 %   |
| 4 SMIC < revenu mensuel ≤ 4,5 SMIC | 1 595  | 2,3 %   | 3 110   | 1,8 %   | 4 722   | 2,3 %   | 4 835   | 2,4 %   | 3 803   | 2,2 %   |
| 4,5 SMIC < revenu mensuel ≤ 5 SMIC | 462    | 0,7 %   | 996     | 0,6 %   | 1 767   | 0,9 %   | 1 910   | 1,0 %   | 1 646   | 0,9 %   |
| 5 SMIC < revenu mensuel ≤ 5,5 SMIC | 184    | 0,3 %   | 407     | 0,2 %   | 737     | 0,4 %   | 797     | 0,4 %   | 722     | 0,4 %   |
| Revenu mensuel > 5,5 SMIC          | 138    | 0,2 %   | 381     | 0,2 %   | 660     | 0,3 %   | 721     | 0,4 %   | 661     | 0,4 %   |
| Effectif exploité                  | 68 311 | 100,0 % | 170 766 | 100,0 % | 201 131 | 100,0 % | 198 998 | 100,0 % | 174 244 | 100,0 % |

Source : Société de gestion du fonds de garantie de l'accès social à la propriété

#### ÉVOLUTION DE LA PART DES BÉNÉFICIAIRES DU PTZ À REVENUS MODESTES

(en %)

|                                                                 | 2007<br>Réalisation | 2008<br>Réalisation | 2009<br>Prévision<br>initiale | 2009<br>Prévision<br>actualisée | 2010<br>Prévision | 2011<br>Cible |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Part des bénéficiaires du PTZ à revenus modestes <sup>(1)</sup> | 42                  | 42                  | 46                            | 46                              | 48                | 50            |

Source : projet annuel de performances.

(1) Mode de calcul : total des bénéficiaires du PTZ disposant de revenus compris dans les deux tranches les plus basses rapporté au total des bénéficiaires. Cet indicateur est renseigné à partir des données administratives exhaustives concernant les revenus des bénéficiaires du PTZ.

L'extension du nouveau PTZ à l'ancien a profondément modifié la localisation des opérations, puisque peu de logements neufs sont construits dans les zones urbaines denses ou dans les centres-villes. Alors qu'en 2004, seuls 26 % des anciens PTZ étaient mobilisés dans les zones A et B du dispositif d'aide à l'investissement locatif (agglomérations de plus de 50 000 habitants et agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu), 52 % des PTZ y sont mobilisés en 2008.

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

D'après le projet annuel de performances, le prêt à taux zéro devrait représenter en 2010 une dépense fiscale de 900 millions d'euros. Depuis 2005, on constate une progression importante de la dépense fiscale liée à ce dispositif. Néanmoins, en 2009 la dépense fiscale s'est établie à un niveau inférieur à celui prévu : 650 millions d'euros au lieu de 700 millions d'euros, traduisant la conjoncture économique dégradée.

### DÉPENSE FISCALE DU PRÊT À TAUX ZÉRO

|                                              | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010 |
|----------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| <b>Nombre de prêts émis</b>                  | 194 587 | 236 869 | 244 930 | 140 719 | 250 000 |      |
| <b>Dépense fiscale (en millions d'euros)</b> | 2       | 120     | 300     | 500     | 650     | 900  |

Source : projet annuel de performances.

Le rapport annexé sur l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances présente une estimation du coût des mesures prévues par l'article 46 : prorogation du PTZ et maintien du doublement en 2010. La simulation est basée sur l'hypothèse d'un maintien du nombre de prêts accordés chaque année.

### COÛT DE LA PROROGATION DU PTZ ET DE SON DOUBLEMENT EN 2010

(en millions d'euros)

| Génération<br>(année<br>d'émission) | Dépense fiscale<br>sur la génération<br>émise | Année d'imputation de la dépense fiscale |            |            |            |            |            |            |            |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                     |                                               | 2011                                     | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       |
| 2010                                | 1 370                                         | 135                                      | 275        | 275        | 275        | 275        | 135        | —          | —          |
| dont coût du<br>doublement          | 370                                           | 35                                       | 75         | 75         | 75         | 75         | 35         | —          | —          |
| 2011                                | 1 000                                         | —                                        | 100        | 200        | 200        | 200        | 200        | 100        | —          |
| 2012                                | 1 000                                         | —                                        | —          | 100        | 200        | 200        | 200        | 200        | 100        |
| <b>Dépense fiscale<br/>totale</b>   | <b>3 370</b>                                  | <b>135</b>                               | <b>375</b> | <b>575</b> | <b>675</b> | <b>675</b> | <b>535</b> | <b>300</b> | <b>100</b> |

Source : Évaluations préalables des articles du projet de loi, annexe au projet de loi de finances pour 2010.

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

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

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 surcote de 35 % sur le prix estimé par le service des domaines. Afin d'éviter des 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.

En 2008, 3 691 logements ont été vendus à des particuliers dont 2 093 au locataire occupant, le nombre d'opération est en forte baisse par rapport à 2007. La diminution de la vente des logements aux personnes physiques s'explique notamment par la chute générale du marché immobilier qui a affecté aussi bien la vente des logements du parc privé que celle des logements sociaux. Il convient de souligner les difficultés croissantes que peuvent rencontrer les accédants aux revenus modestes dans le bouclage du plan de financement de leurs opérations d'acquisition.

#### VENTES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

|                                            | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Ventes à personnes physiques</b>        | 3 513 | 2 871 | 3 030 | 3 414 | 3 267 | 4 774 | 4 639 | 4 390 | 3 691 |
| <b>Dont personnes occupant le logement</b> |       |       |       |       | 2 753 | 2 885 | 2 949 | 2 477 | 2 093 |

Source : DHUP – enquête annuelle menée auprès de chaque département

D'après les données fournies par les services déconcentrés départementaux, le prix moyen de cession est évalué en 2008 à 95 442 euros par logement. Le produit net moyen encaissé par le vendeur s'élève à 64 036 euros.

La plus grande partie des recettes dégagées par ces ventes est affectée à la réhabilitation des ensembles immobiliers détenus par les organismes.

À terme, les organismes de HLM ont pour objectif la vente de 40 logements par an. Conformément à l'accord signé avec l'État fin 2007, et après un décalage de quelques mois dû aux modifications institutionnelles qu'ont connues les conseils d'administration des organismes, l'année 2009 a été marquée par la mise en place d'un observatoire spécifique et d'un programme d'action : journées professionnelles nationales et régionales, publication d'un guide, mise au

point de logiciels, offres nouvelles de formation et missions de conseil. Le mouvement de mises en vente s'intensifie. Ainsi, en 2008, environ 25 000 nouvelles mises en vente ont été effectuées.

Toutefois, la concrétisation de ces ventes va prendre plusieurs années, probablement 5 à 10 ans. Doivent être mis en place des règlements de copropriétés, des estimations domaniales, une information et un accompagnement des ménages, et enfin la vente elle-même.

Le nombre de ventes effectives devrait ainsi rester encore de l'ordre de 5 000 ventes en 2009 et 2010 avant de commencer à augmenter progressivement.

## B.— LA TVA À 5,5 % ET LE PASS-FONCIER POUR LES LOGEMENTS EN ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

### 1.— La TVA à 5,5 %

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de communiquer précisément le nombre de logements neufs ayant bénéficié des dispositions de l'article 28 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. En effet, le mode de calcul et de recouvrement de la TVA ne permet d'identifier que difficilement la nature et la base de l'objet imposé.

Cependant, il a procédé à une reconstitution de la base taxable à partir de données autres que fiscales et a pu estimer à environ 100 millions d'euros le coût de la dépense pour 2007. Sur cette base, le nombre de ventes ayant bénéficié de la mesure peut être évalué à 5 000.

Les évaluations sont reconduites au titre de l'année 2008.

### 2.— Le Pass-foncier

Le Pass-foncier a été créé par une convention entre l'État, l'UESL et la Caisse des dépôts et consignations du 20 décembre 2006.

Il repose sur l'idée de « portage du coût du terrain dans le temps ». L'objectif est de dissocier le paiement de la construction et celui du terrain : le coût de remboursement du terrain est d'abord neutralisé, de façon à ce que le ménage consacre la totalité de sa capacité de remboursement à la maison. Une fois la maison remboursée, le ménage pourra payer le terrain. Ce portage se fait à un taux d'intérêt bonifié pour ne pas consister un simple prêt bancaire de longue durée.

À l'origine, il faisait l'objet d'un bail à construction donnant lieu à la dissociation « juridique » entre le terrain et le bâti : le ménage était seulement propriétaire de la maison et un organisme collecteur du 1 % logement était propriétaire du terrain. Ce mécanisme ne pouvait pas s'appliquer en copropriété.

C'est pourquoi, afin d'étendre le système aux appartements, un dispositif complémentaire de Pass-foncier sous forme de prêt à remboursement différé (toujours octroyé par un collecteur du 1 % logement) a été mis en place par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, afin de mettre fin à la dissociation juridique. Le ménage devient alors propriétaire de l'intégralité de son logement dès le départ. La dissociation est « financière » : un prêt bancaire et un PTZ doublé et majoré couvrent le coût de la construction, et un prêt Pass-foncier, octroyé par un collecteur, couvre le coût du terrain. Le prêt Pass-foncier est remboursé en dernier, le coût du terrain est, de cette manière, bien porté dans le temps.

Début septembre 2009, environ 7 500 opérations en Pass-foncier ont été identifiées sous la forme du dispositif d'origine en bail à construction (maisons individuelles) ainsi que sous la forme de prêt à remboursement différé. Ces projets se trouvent à des niveaux d'avancement différents. On attend une importante augmentation des demandes de dossiers pour la fin de l'année, consécutivement à la mise en œuvre effective du dispositif en prêt à remboursement différé, bien plus simple, dont pourront bénéficier à la fois les logements collectifs et les logements individuels.

Par ailleurs, le plan de relance de l'économie a prévu la réduction de l'effort d'accompagnement demandé aux collectivités territoriales engagées dans des opérations en Pass-foncier ayant pris l'engagement de verser une aide à un accédant. Il apporte le soutien de l'État aux collectivités pour le financement de 30 000 Pass-foncier d'ici à fin 2010 pour un montant de 50 millions d'euros. Ces collectivités peuvent recevoir une subvention ramenant leur dépense effective à 2 000 euros.

La « maison à 15 euros par jour » est proposée dans le cadre du Pass-foncier. L'objectif de ce dispositif 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 au ménage d'une aide à l'accession par une collectivité territoriale. 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. Les établissements de crédit s'engagent à mettre en place les financements aidés ou réglementés (PAS + PTZ).

Il semble que ce dispositif peine à démarrer, subissant notamment les effets de la crise économique qui pèse sur la confiance des ménages et contraint leurs capacités de financement.



## EXAMEN EN COMMISSION

*À l'issue de l'audition de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'urbanisme, et de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, sur les crédits de la mission Ville et logement, lors de la commission élargie (voir compte rendu de la réunion du 3 novembre 2009, à 9 heures <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.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions\\_elargies/cr/C010.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C010.asp)





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

Le Rapporteur spécial tient à exprimer ses vifs remerciements aux personnes qu'elle a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

- M. Pierre QUERCY, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat ;
- Mme Sabine BAIËTTO-BEYSSON, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- M. René PALLINCOURT, Président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) ;
- M. Alain DININ, Président directeur général de Nexity ;
- 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. Guy NAFILYAN, Président directeur général de Kaufman & Broad ;
- M. François JOUVEN, Président d'Akerys ;
- M. Didier RIDORET, Président de la Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- M. Patrick DOUTRELIGNE, délégué général de la fondation Abbé Pierre France ;
- Mme Catherine LESTERPT, sous-directrice adjointe des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions à la direction générale des affaires sociales et Mme Virginie MAGNANT, sous-directrice des institutions et affaires juridiques et financières ;
- M. Bertrand GOUJON, directeur général de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL).