



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 47

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. François SCELLIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION	9
I.– UN BUDGET POUR 2012 EN PROGRESSION SOUS L'EFFET DE LA CRISE	9
II.– LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT : DES INQUIÉTUDES SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER D'ACTION LOGEMENT	12
A.– LA CAPACITÉ D'INTERVENTION DU « 1 % LOGEMENT » MENACÉE ?	12
B.– LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU LOGEMENT : UNE PART TOUJOURS SUBSTANTIELLE MALGRÉ LES RÉFORMES	16
DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT	19
I.– LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, 76 % DU BUDGET DU LOGEMENT	19
A.– UNE LÉGÈRE INFLEXION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES	20
B.– MAIS PLUS DE 5 % D'AUGMENTATION SUR LE BUDGET CONSACRÉ AUX AIDES PERSONNELLES DIRECTES	22
1.– Le financement des aides personnelles au logement : l'équilibre par les crédits de l'État	22
2.– Une dotation de l'État s'élevant toujours à environ 34 % de la charge	23
C.– UN SOUTIEN INDISPENSABLE, MAIS À L'EFFICACITÉ SOCIALE AMOINDRIE	24
II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	25
A.– LES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT : DES CRÉATIONS QUI SE POURSUIVENT ; DES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	25
B.– LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	26
III.– LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	26
A.– UN COÛT CROISSANT, DÉSORMAIS RÉINVESTI	26
1.– La montée en charge des astreintes	26
2.– La création du Fonds d'accompagnement vers et dans le logement	28
B.– LES MOYENS D'ACTION DIRECTE DE L'ÉTAT	28
1.– La mobilisation des contingents de logements sociaux est le principal levier	28
2.– La politique de prévention des expulsions stagne	30

C.– LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : UNE ALTERNATIVE GÉNÉREUSE, MAIS ENCORE BANCALE.....	31
D.– L'ENJEU DE LA MOBILITÉ AU SEIN DU PARC LOCATIF SOCIAL.....	35
TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	39
I.– DES DOTATIONS POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION PLUS ÉCONOMES	39
A.– LA RECONSTRUCTION DES CRÉDITS POUR L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES	39
1.– Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées	40
2.– Les prestations aux personnes handicapées.....	40
B.– UN ENGAGEMENT PLUS RESSERRÉ DE L'ÉTAT DANS LES ACTIONS DE PRÉVENTION ET D'ACCÈS AUX DROITS	40
1.– Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes	40
2.– Les actions en faveur des gens du voyage	41
II.– L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : DES CRÉDITS CONSOLIDÉS, MAIS PLUS CIBLÉS	42
A.– LE BUDGET POUR 2012 RENFORCE LES PRIORITÉS DU « GRAND CHANTIER ».....	43
1.– Accentuer la stratégie du « logement d'abord »	44
<i>a) Le développement et la modernisation du dispositif d'hébergement représentent toujours 81 % des crédits</i>	<i>44</i>
<i>b) Mais les crédits seront davantage orientés vers les solutions favorisant l'accès à un logement adapté</i>	<i>46</i>
2.– Renforcer la planification de l'offre et l'optimisation des moyens.....	48
<i>a) Le rebasage des dotations de la veille sociale.....</i>	<i>48</i>
<i>b) La rationalisation des dépenses</i>	<i>49</i>
B.– UNE CONTRACTION DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT QUI POURRAIT ÊTRE RÉVISÉE....	50
III.– L'AIDE ALIMENTAIRE : DES DOTATIONS TROP MODESTES	51
IV.– CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET RAPATRIÉS : DES EFFORTS D'ÉCONOMIES	52
QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL.....	55
I.– UN QUINQUENAT QUI A ACCÉLÉRÉ LA CROISSANCE DU PARC LOCATIF SOCIAL.....	55
1.– Par la mobilisation de moyens exceptionnels, dans un premier temps	55
2.– Par des ambitions maintenues en temps de crise, mais plus ciblées.....	58
<i>a) Des objectifs de développement du parc toujours soutenus.....</i>	<i>58</i>
<i>b) La territorialisation de la production nouvelle, un enjeu pour le présent et l'avenir</i>	<i>58</i>
<i>c) La poursuite du programme national de rénovation urbaine (PNRU).....</i>	<i>60</i>

<i>d) Un certain ralentissement de la production de logements à loyers maîtrisés</i>	61
3.– Des efforts qui commencent à porter leurs fruits	63
II.– MAIS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE OBLIGEANT L'ÉTAT À FONDER SES OBJECTIFS SUR D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT	64
III.– LA MISE EN ŒUVRE DU PRÉLÈVEMENT DE « MUTUALISATION » DES RESSOURCES DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL	70
1.– Les objectifs de la réforme	70
2.– Les premières observations	71
CINQUIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ	75
I.– LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF : UN LEVIER QUI A FAIT SES PREUVES	75
A.– DES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF QUI SE SONT ADAPTÉS À LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES	75
B.– UN « DISPOSITIF SCHELLIER » SOUTENANT LA VENTE DE TROIS LOGEMENTS NEUFS SUR CINQ	78
1.– Le soutien du marché du logement face à la crise	78
2.– Un coût à la hauteur de l'efficacité du dispositif	79
3.– Concilier économie et incitation	80
II.– DES ATTENTES FORTES ENVERS L'ANAH ; DES CHOIX À FAIRE	82
A.– DES AMBITIONS RÉAFFIRMÉES	82
B.– DES MOYENS ENCORE INCERTAINS	84
III.– LA RÉVISION DE L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO ET DU CRÉDIT D'IMPÔT DÉVELOPPEMENT DURABLE	86
SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	89
I.– LE SUCCÈS DU NOUVEAU PRÊT À TAUX ZÉRO	90
A.– LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO	90
1.– La montée en puissance du dispositif	90
2.– Une efficacité avérée pour l'accession à la propriété des ménages modestes	91
3.– Les changements apportés par la loi de finances pour 2011	91
B.– UN EFFET DYNAMIQUE SUR LA PRIMO ACCESSION	93
II.– L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	94
III.– UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ QUI SE HEURTE AUX COÛTS DE LA CONSTRUCTION	95
EXAMEN EN COMMISSION	97

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

Au 10 octobre 2011, 76 % seulement des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Mais il a pu, *in fine*, travailler avec la totalité des réponses.

SYNTHÈSE

En 2012, le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **7 309 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 173 millions en crédits de paiement, progressant respectivement de 261,5 millions et de 165,2 millions d'euros.**

Mais pris dans son acception large, l'effort national en faveur du logement représenterait plus de 39,5 milliards d'euros (hors collectivités territoriales). 40 % de ces moyens sont des dépenses fiscales, pour un total de 15,6 milliards d'euros.

– Le **programme 109 Aide à l'accès au logement** devrait être doté de **5,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 5,56 milliards d'euros (99,2 % du total) pour les aides personnelles au logement.

Ses dotations progresseraient, sous l'effet de la crise économique et sociale, de 5,7 % (+ 301,7 millions) par rapport aux prévisions pour 2011 et représenteraient **115 % de l'augmentation du budget de l'État consacré au logement.**

– Le **programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement** représenterait 501,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement (– 7,4 % ou – 40,3 millions par rapport à 2011) et à 365,4 millions s'agissant des crédits de paiement (– 27,2 % ou – 136,6 millions).

Les aides à la pierre inscrites sur ce programme porteraient l'essentiel des choix d'économie pour 2012, même si elles seront complétées par 140 millions issus du prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'habitation à loyer modéré et par le maintien d'importants avantages fiscaux.

– Le **programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** devrait être doté de **1,2 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une **stabilisation de ses crédits dans leur globalité.**

Au regard de la croissance des besoins constatés ces dernières années, le Rapporteur spécial pourrait craindre une nouvelle sous-dotation des dispositifs d'hébergement. La promesse d'un complément de 75 millions d'euros, partagé entre les exercices 2011 et 2012, devrait toutefois en atténuer le différentiel.

Il apparaît en dernière analyse que l'ensemble du budget, malgré sa progression en volume, comme la politique du logement pour 2012 traduisent un renforcement de la rigueur financière. Les nouvelles réductions appliquées à des dépenses fiscales qui ont pourtant fait la preuve de leur efficacité en sont un des avatars.

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 de **dépenses budgétaires**. Désormais, près de 40 % des moyens mis en œuvre sont des **dépenses fiscales** supportées par l'État, que le projet de loi de finances évalue à un total de 15,6 milliards d'euros en 2012.

Enfin, 38 % 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 représenterait plus de 39,5 milliards d'euros en 2012** si on intègre les participations des entreprises, et 41,2 milliards avec les contributions des collectivités locales ⁽¹⁾.

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 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* ⁽²⁾.

I.- UN BUDGET POUR 2012 EN PROGRESSION SOUS L'EFFET DE LA CRISE

En 2012, le budget consacré par l'État au logement et à la prévention de l'exclusion s'établirait à **7 309 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 173 millions en crédits de paiement, progressant respectivement de 3,7 % (+ 261,5 millions) et 2,4 % (+ 165,2 millions)** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2011.

Cette évolution serait essentiellement induite par la hausse des dépenses dites de « guichet » ou liées à des besoins sociaux immédiats que la crise actuelle a aggravés :

– les prévisions en matière d'aides personnelles au logement [action 1 du programme 109] s'alourdiraient de près de 281 millions d'euros (+ 5,3 %), représentant **107 % de la croissance du budget global du logement** ;

– le renforcement de la dotation (+ 21 millions et une hausse de 131,3 %) allouée au cofinancement de la garantie des risques locatifs [action 3 du même programme] serait la deuxième cause de progression ;

(1) Le tableau global en page 18 montre l'évolution des différentes contributions à cet effort national. Les montants sont établis selon la méthode retenue par les comptes nationaux du logement qui se fondent sur les crédits de paiement. Ils ne reflètent donc pas l'activité en matière de financement d'opérations nouvelles (développement de l'offre).

(2) Le quatrième programme faisant l'objet du rapport spécial n° 46 de M. François Goulard relatif à la politique de la ville.

– viendrait ensuite la hausse des crédits utilisés pour régler les astreintes dues par l'État au titre du DALO ⁽¹⁾ (+ 9,3 millions sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*) ;

– enfin, un certain rebasage des crédits consacrés à l'action 2 *Hébergement et logement adapté* du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* (+ 8,5 millions).

LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)
Aide à l'accès au logement	5 301,39	5 603,13	+ 5,7	5 301,39	5 603,13	+ 5,7
Aides personnelles	5 277	5 558	+ 5,3	5 277	5 558	+ 5,3
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,38	8,13	- 3	8,38	8,13	- 3
Garantie des risques locatifs	16	37	+ 131,3	16	37	+ 131,3
Développement et amélioration de l'offre de logement	541,97	501,7	- 7,4	501,97	365,41	- 27,2
Construction locative et amélioration du parc	508,57	458,9	- 9,8	468,57	322,61	- 31,1
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,5	- 4,3	4,7	4,5	- 4,3
Lutte contre l'habitat indigne	-	-	-	-	-	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16,82	26,91	+ 60	16,82	26,91	+ 60
Soutien	11,88	11,39	- 4,1	11,88	11,39	- 4,1
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 204,17	1 204,17	=	1 204,17	1 204,17	=
Prévention de l'exclusion	64,28	57,08	- 11,2	64,28	57,08	- 11,2
Hébergement et logement adapté	1 087,15	1 095,63	+ 0,8	1 087,15	1 095,63	+ 0,8
Aide alimentaire	22,49	22,59	+ 0,4	22,49	22,59	+ 0,4
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,95	14,78	- 7,3	15,95	14,78	- 7,3
Rapatriés	14,30	14,10	- 1,4	14,3	14,10	- 1,4
Total	7 047,53	7 309	+ 3,7	7 007,52	7 172,72	+ 2,4

Les autres actions des trois programmes tendraient plutôt à diminuer, dans certains cas de manière conséquente :

– les moyens mobilisés pour la conduite et l'animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale [action 14 du programme 177] baisseraient de 1,2 million ;

– ceux de la lutte contre l'exclusion [action 11 du même programme] se réduiraient de 11,2 % en perdant 7,2 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

(1) Droit au logement opposable.

– mais **les actions qui supporteraient l'essentiel des efforts de rigueur budgétaire seraient les aides à la pierre** [action 1 *Construction locative et amélioration du parc* du programme 135]. Les subventions proprement dites diminueraient de 50 millions en autorisations d'engagement et de 226,3 millions en crédits de paiement.

• Ces économies, complétées par quelques autres, permettraient de réduire les crédits du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* à 501,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement (de – 7,4 %, soit – 40,3 millions par rapport à 2011) et à 365,4 millions s'agissant des crédits de paiement (en baisse de 27,2 %, soit – 136,6 millions). En dépit du renchérissement des astreintes DALO.

Les dépenses correspondantes sont analysées pour l'essentiel dans la IV^{ème} partie de ce rapport. Les dispositifs relatifs aux astreintes DALO et au développement des aires d'accueil pour les gens du voyage sont abordés respectivement dans les parties II et III.

Plus de 13,4 milliards d'euros de dépenses fiscales relèveraient de la mise en œuvre de ces objectifs (voir *infra*).

• Principal poste budgétaire de la politique du logement, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* regroupe l'ensemble des aides personnelles accordées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2012 de 5,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 5,56 milliards d'euros (99,2 % du total) correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement. Ses crédits progresseraient de 5,7 % (+ 301,7 millions) par rapport aux prévisions pour 2011 et représenteraient 115 % de l'augmentation du budget de l'État consacré au logement.

Le programme est également associé à 79 millions de dépenses fiscales.

• Enfin, le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une stabilisation de ses crédits dans leur globalité.

Parmi ceux-ci, 1 096 millions d'euros permettront de financer des structures d'accueil, d'hébergement et de logement adapté pour les personnes sans abri. À nouveau augmentée (de 0,8 %, soit + 8,5 millions) après un important rebasage en 2011, l'action 11 concentrera 91 % des crédits du programme.

En revanche, si l'action 13 *Aide alimentaire* est un peu renforcée (+ 0,4 % ou 92 000 euros), les autres actions du programme, particulièrement la lutte contre l'exclusion, verront baisser leurs dotations.

• Les frais de personnel des agents de la mission *Ville et Logement* ne sont plus comptabilisés dans ses budgets depuis 2010. Ils sont inscrits au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*. Ceux induits par le programme 177 figurent, pour leur part, dans le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*.

L'action *Soutien* du programme 135 correspond seulement aux frais de fonctionnement de l'administration en charge des deux programmes 109 et 135 (dépenses d'études – 3,4 millions –, de communication – 3,6 millions avec des fonds de concours –, de formation, d'informatique et recours à des prestataires externes pour l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation DALO). Le budget de cette action devrait poursuivre sa baisse, contribuant à l'effort gouvernemental de réduction des dépenses publiques. Il s'établirait à 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, **en diminution de 4,1 %**

II.– LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT : DES INQUIÉTUDES SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER D'ACTION LOGEMENT

En sus des moyens budgétaires retracés dans la mission, concourt aussi à la mise en œuvre des politiques publiques du logement l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) désormais financée par le 1 % logement - quoique dans une proportion encore incertaine à ce jour. Plus largement, cofinancement par les régimes sociaux des aides personnelles, participation des employeurs et incitations fiscales représentent **les trois-quarts des moyens mobilisés en faveur du logement et de la lutte contre l'exclusion** [voir tableau à la fin de cette partie].

A.– LA CAPACITÉ D'INTERVENTION DU « 1 % LOGEMENT » MENACÉE ?

• 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 ⁽¹⁾ représente cependant encore 0,95 % de la masse salariale puisque la différence, soit environ 0,50 %, est versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement. La loi de finances pour 2011 a renforcé cette partie de la contribution en harmonisant les taux appliqués aux salaires sous plafond de la sécurité sociale.

(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.

• La loi du 25 mars 2009 a encouragé le regroupement des organismes collecteurs du 1 % logement en 22 comités interprofessionnels du logement (CIL) et conforté 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, mais aussi d'améliorer le suivi de la performance des collecteurs.

Par ailleurs, les emplois des ressources issues de la PEEC et les montants qui leur sont consacrés, 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 leur mise en œuvre.

Le 1 % logement intervenait initialement dans deux domaines : l'investissement pour la réservation de logements locatifs et le financement de prêts aux salariés. Depuis 1996, il a engagé sa modernisation dans le cadre d'une politique conventionnelle entre l'État et les partenaires sociaux et 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⁾.

Le 1 % logement a été conduit, 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 ⁽²⁾. Il a également vocation depuis la loi du 25 mars 2009 à contribuer au financement de la politique d'amélioration du parc locatif privé, par un versement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

En sus de ces nouvelles actions, en juin 2009, un premier décret relatif aux enveloppes financières annuelles minimales et maximales consacrées à chacun des emplois du 1 % logement pour la période 2009-2011 avait réduit les aides aux personnes physiques en concentrant davantage les moyens mobilisés sur les dispositifs d'aide à l'accession ⁽³⁾ et renforcé les contributions d'Action logement en faveur du logement social.

En conséquence, auraient été décaissés en 2010 :

– 1,2 milliard d'euros en aides aux personnes physiques (elles s'élevaient à 1,9 milliard en 2008), dont 900 millions pour l'accession à la propriété ;

– 970 millions pour les financements long terme aux bailleurs sociaux (contre 686) ;

– 525 millions attribués à l'Association foncière logement (AFL – contre 840 en 2008) et 770 millions engagés pour l'ANRU (contre 181) ;

(1) Dispositifs remaniés ou appelés à disparaître.

(2) 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).

(3) Initialement concrétisé par le Pass foncier, mais celui-ci a été supprimé au profit du renforcement du prêt à taux zéro.

- 77 millions pour le co-financement de la garantie des risques locatifs ;
- ainsi que pour deux interventions nouvelles : 480 millions versés à l'ANAH et 45 millions au programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

• Une concertation s'est engagée entre les partenaires et l'État en 2011 pour déterminer les emplois pour la période 2012-2014. L'État a annoncé fin juillet que les **nouvelles enveloppes d'emplois** seraient arrêtées comme suit :

- 2,25 milliards seraient alloués aux *prêts directs aux salariés*, pour favoriser travaux et accession à la propriété, en cohérence avec le PTZ+. À raison de 250 millions par an pour les premiers et 500 millions pour la seconde, l'allocation serait en net retrait par rapport aux précédents exercices ;

- près de 2,8 milliards financeraient le développement des *logements sociaux*. Les aides seraient donc maintenues au niveau de 2011 ;

- 3,25 milliards financeraient *l'ANRU et l'ANAH* sur les trois ans à venir. Ce serait 650 millions de moins que le précédent triennal. La répartition entre les deux agences n'est pas encore connue ;

- 600 millions reviendraient à *l'AFL* en recentrant ses interventions sur la rénovation urbaine (à hauteur de 300 en 2012, 200 en 2013 et 100 en 2014) ;

- 420 millions assureraient le financement de *l'ANI* (accord national interprofessionnel) sur le logement des jeunes, finalisé le 29 avril 2011, qui prévoit 45 000 logements/hébergements supplémentaires en trois ans ;

- enfin, 1,55 milliard serait utilisé pour « *d'autres interventions* » comme la sécurisation (GRL, avances et garanties LOCA-PASS® etc.) ou l'accompagnement de la mobilité professionnelle (aides et prêts-relais).

La contribution du 1 % logement à la politique du logement représenterait donc 10,9 milliards d'euros sur les trois prochaines années, soit une moyenne annuelle de 3,6 milliards – en retrait, semble-t-il, par rapport à la précédente période triennale puisque la somme des enveloppes cibles était de l'ordre de 4 milliards.

• **Action Logement conteste le niveau des contributions envisagées pour l'ANAH et l'ANRU**, considérant qu'il remet en cause la construction de 70 000 logements en faveur de leur cible naturelle, les salariés. Selon ses calculs, la ponction actée dans le précédent triennal s'est traduite par la fin du Pass-Travaux et aurait représenté un manque à gagner de 180 000 prêts potentiels.

Il déplore en outre devoir soutenir des agences aux conseils d'administration desquelles il ne participe même pas. **Le Rapporteur spécial trouverait en effet assez légitime de l'y associer.**

Plus encore, les gestionnaires d'Action logement s'inquiètent de **la part excessive prise par des dépenses de subvention dans les emplois** (43 % en 2011). Auparavant, le 1 % logement intervenait principalement sur des prêts,

dont les remboursements constituaient jusqu'alors une proportion importante des ressources. En 2009, ceux-ci représentaient encore 62 % de ses ressources disponibles ; en 2010, la proportion est déjà descendue à 59 % avec le tarissement des prêts antérieurs comme les Pass-Travaux.

De fait, hors les échanges entre collecteurs, les ressources du 1 % logement sont essentiellement composées de la collecte (1,7 milliard d'euros en 2010 progressant légèrement en volume) et des retours de prêts antérieurs (2 milliards d'euros pour les prêts long terme, 0,1 milliard d'euros pour les préfinancements en nette baisse). Depuis 2009, chaque exercice se solderait par un **déficit** entre les emplois et les ressources, qui monterait jusqu'à 468 millions en 2011. La trésorerie disponible d'Action Logement (trésorerie cumulée de l'UESL et des CIL) s'est déjà affichée en baisse à la fin de l'année 2010, à environ 2 milliards d'euros – ce qui n'est pas sans poser **des problèmes de paiement immédiats**.

À ce propos, Action Logement regrette que son patrimoine immobilier (28 000 logements acquis par l'AFL, d'une valeur d'environ 5 milliards) ne puisse lui servir de gage pour des emprunts, qui répondraient à ses besoins de trésorerie ou lui offrirait un levier pour développer davantage ses actions.

Le Gouvernement estime que le nouveau cadrage financier devrait rééquilibrer la situation en diminuant fortement les subventions pour les remplacer par des prêts à long terme.

Pour sa part, **Action Logement considère que sa pérennité comme organisme financeur suppose que ses interventions sous forme gratuite ne dépassent pas 25 % de ses ressources.**

Selon le mouvement, cela supposerait notamment que le prélèvement au profit des agences soit limité à 500 millions en 2014. Dans le contexte actuel, ses propres calculs montreraient plutôt un déficit en fin de période de l'ordre du tiers de la collecte, soit 500 à 600 millions d'euros.

Des évolutions qui menaceraient l'activité future du mouvement. Voire pourraient remettre en cause l'adhésion des employeurs au principe d'une mutualisation de leur contribution s'ils considèrent que son utilisation ne répond plus à son objet initial (le développement du logement des salariés).

B.– LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU LOGEMENT : UNE PART TOUJOURS SUBSTANTIELLE MALGRÉ LES RÉFORMES

En 2012, les dépenses fiscales représenteraient près de 40 % de l'effort national en faveur du logement⁽¹⁾ avec des prévisions s'établissant à 15,6 milliards d'euros – un niveau un peu inférieur à 2011.

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT⁽¹⁾ (en millions d'euros)

	Estimation pour 2010	Évaluation pour 2011	Évaluation pour 2012
Programme <i>Aide à l'accès au logement</i>	76	78	79
Programme <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	15 214	15 325	15 185
Programme <i>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</i>	1 269	1 354	1 328
Total	16 559	16 757	16 592

(1) Dépenses fiscales principalement rattachables aux programmes, sur impôts d'État ou sur impôts locaux, prises en charge par l'État. Hors dépenses fiscales subsidiaires ne répondant pas spécifiquement aux finalités des programmes.

Source : projet annuel de performances.

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 2012. Pour ne citer que les plus lourds,

- En matière de **travaux d'amélioration et de développement durable** :

- le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable diminuerait en raison de sa récente réforme, mais représenterait encore 1,4 milliard de dépenses fiscales ;

- 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, pourrait coûter 880 millions d'euros en 2012.

- S'agissant de dispositifs encourageant l'**accession à la propriété** :

- le poids fiscal du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt commence à diminuer à 1,8 milliard d'euros – contre 1,9 milliard – après sa suppression en 2011 ;

- le coût des prêts à taux zéro et prêt à taux zéro renforcé monte de 1,1 à près d'1,4 milliard d'euros ;

(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 et 1 % logement).

– l'exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement représentera environ 560 millions d'euros de diminution des recettes de l'impôt sur le revenu.

● Le cumul des régimes d'**incitation à l'investissement locatif privé** (les *Périssol, Besson, Robien, Borloo* et *Scellier*) atteindrait lui-même plus d'1,3 milliard d'euros en 2012.

● Le **logement social** bénéficie également de divers dispositifs fiscaux :

– dont un taux de TVA à 5,5 % pour la livraison et la vente de logements sociaux (1 030 millions d'euros), ainsi que pour l'achat de terrains à bâtir (150 millions d'euros) ;

– l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (700 millions d'euros) ;

– ou l'exonération pendant 15 à 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties, que le ministère en charge du logement évalue à quelque 800 millions par an.

EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (LFI)	2012 (PLF)
Garantie des risques locatifs				10	0	0	16	37
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)	5 684	5 107	4 846	5 086	5 496	5 553	5 277	5 558
FSU/AL/T/FAAD	42	19	41	41	52	54	54	47
Total aides budgétaires à la personne	5 727	5 126	4 887	5 137	5 548	5 607	5 347	5 642
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	11	9						
Garantie de l'accèsion sociale à la propriété	32	4	4	4	5	5	5	5
Prêt à taux zéro	367	111	6					
Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine	524	627	547	526	472	483	454	308
Prélèvement financier sur le potentiel des organismes constructeurs							340	245
Plan de relance de l'économie 2009-2010					111	120		
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)	388	368	327	361			4	4
Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)						0	69	69
Aide au logement dans les DOM	173	173	176	184	205	225	195	216
Opérations sociales et divers	43	61	86	70	43	31	15	15
Total aides budgétaires à la pierre	1 538	1 353	1 144	1 146	835	863	1 082	861
Épargne logement	1 102	1 191	1 362	1 271	1 156	1 332	1 117	769
Compensation de l'exonération de TFPB (estimation)	1 109	1 111	1 116	1 112	1 112	1 112	1 112	1 112
Compensation réduction droits de mutation à titre onéreux (estim.)	1 447	1 486	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524
Total aides budgétaires	9 923	9 267	9 034	9 189	9 175	9 438	9 181	8 908
Prêt à taux zéro – Eco prêt à 0 %		120	300	500	700	950	1 170	1 480
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	400	25	25	30	32	35	32	30
Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence principale				250	1 089	1 525	1 920	1 825
Crédit d'impôt développement durable	400	990	1 873	2 100	2 763	2 625	2 000	1 400
TVA sur travaux dans les locaux à usage d'habitation	5 000	4 700	4 800	5 100	5 150	5 200	5 200	5 200
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	1 000	1 270	800	800	850	880	880	880
Aides à l'investissement locatif (yc DOM)	881	784	634	780	966	1 198	1 488	1 751
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	1 550	1 500	800	700	440	560	560	560
Exonération des organismes HLM de l'IS et des PVI	300	370	650	650	880	750	700	700
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	50	55	60	60	100	150	150	150
TVA sur construction, vente de logements sociaux	700	790	750	780	1 000	1 130	1 030	1 030
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts livret A	450	240	190	350	330	190	220	300
Autres dépenses fiscales				328	210	287	273	258
Total dépenses fiscales	10 731	10 844	10 882	12 100	14 510	15 480	15 623	15 564
Autres contributions (FRU, opér. SACI, certif. écon. énergie)	100	350					15,5	24
1 % logement (aides à la pierre, rénovation urbaine, aides perso)	3 363	3 375	3 569	3 567	3 700	3 850	3 850	3 850
Contribution régimes sociaux au financement AL et APL	3 542	3 578	3 572	3 654	3 829	3 896	3 847	4 029
Contribution du FNPF au financement de l'ALF	3 478	3 605	3 675	3 907	4 071	4 155	4 364	4 303
Contribution des employeurs au FNAL	1 794	1 902	2 250	2 425	2 565	2 617	2 771	2 828
Total contributions extérieures	12 277	12 808	13 066	13 553	14 165	14 518	14 847	15 034
Total général État	32 931	32 918	32 982	34 842	37 850	39 436	39 652	39 506

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT

Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* regroupe l'ensemble des aides destinées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être **doté en 2012 de 5,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 5,56 milliards d'euros (99,2 % du total) correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement.

Ces dotations progresseraient de 5,7 % (+ 301,7 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour 2011 et représenteraient **115 % de l'augmentation du budget de l'État consacré au logement – 107 % liés aux seules aides personnelles** (+ 281 millions). Le renforcement des crédits alloués au cofinancement de la garantie des risques locatifs est la deuxième cause de croissance du budget total.

Le programme est également associé à 79 millions de dépenses fiscales.

I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, 76 % DU BUDGET DU 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.

LES TROIS TYPES D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.– l'allocation de logement à caractère familial (ALF), créée par la loi du 1^{er} 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) ;

2.– 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 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^{er} janvier 1993 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle. Ainsi, depuis le 1^{er} 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 ;

3.– 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⁽¹⁾. Anciennement assuré par le fonds national de l'habitat (FNH), le financement de l'APL est assuré par le FNAL depuis le 1^{er} janvier 2006.

Le FNAL est le seul fonds à faire l'objet d'une dotation de l'État. Aussi, seules l'APL et l'ALS – pour partie – relèvent du programme *Aide à l'accès au logement*.

A.– UNE LÉGÈRE INFLEXION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES

• Au 31 décembre 2010, on constate une diminution du nombre des bénéficiaires (– 0,44 %). À cette date, environ 6,31 millions de ménages ont bénéficié de près de 15,9 milliards d'euros d'aides au total, contre 6,34 millions de bénéficiaires pour 15,6 milliards d'euros en 2009.

Si l'effectif des bénéficiaires de l'APL est stable, celui des bénéficiaires de l'ALS diminue légèrement, et plus nettement s'agissant de l'ALF.

(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.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE D'AIDES

(en milliers)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
APL	2 751	2 708	2 637	2 586	2 567	2 482	2 496	2 620	2 619	2 622
ALF	1 247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244	1 263	1 350	1 356	1 335
ALS	2 200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199	2 216	2 344	2 364	2 353
Total	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315	6 338	6 310

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA.

LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2010

(en milliers)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
<i>Locatif (hors foyers)</i>	2 212	1 982	-	5 210
<i>Foyers</i>	255	301	-	556
Total locatif	2 467	2 283	1 016	5 766
Accession à la propriété	155	70	319	544
Total	2 622	2 353	1 335	6 310

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA.

Les locataires sont en progression, représentant 91,4 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient des allocations logements (AL), sont majoritaires (57,2 %). Par ailleurs, 556 000 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 9,6 % des locataires aidés. Enfin, avec 707 534 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement 12,3 % des locataires percevant une aide au logement en décembre 2010.

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 (58 % des bénéficiaires), en particulier sur les personnes âgées de plus de 65 ans (19,5 % des bénéficiaires), et sur les ménages à revenus très modestes : fin 2007, 75 % des allocataires avaient un revenu inférieur au SMIC et 99 % à deux SMIC⁽¹⁾ ; plus de 95 % des accédants bénéficiaires ont des ressources n'excédant pas 2 SMIC.

● 15,93 milliards d'euros d'aides ont été versés en 2010, contre 15,62 milliards en 2009. Le soutien au secteur locatif représentait 94 % de l'ensemble.

(1) Selon l'estimation calculée à partir d'un échantillon de bénéficiaires au 31 décembre 2007.

LES MONTANTS VERSÉS AU 31 DÉCEMBRE 2010

(en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Total locatif	6,6	4,8	3,6	15,0
Accession à la propriété	0,3	0,1	0,5	0,9
Total	6,9	4,9	4,1	15,9

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions).

Conformément à la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles sont désormais indexés chaque année, au 1^{er} janvier, sur l'évolution de l'indice des loyers (IRL). En 2010, cette indexation a conduit à une revalorisation de 0,32 %. En 2011, elle a été de 1,1 %, emportant un coût supplémentaire pour l'État estimé à 99 millions.

**B.– MAIS PLUS DE 5 % D'AUGMENTATION SUR LE BUDGET
CONSACRÉ AUX AIDES PERSONNELLES DIRECTES**

1.– Le financement des aides personnelles au logement : l'équilibre par les crédits de l'État

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par un fonds unique, le FNAL, 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 : depuis l'harmonisation des taux votée en loi de finances pour 2011, ils se décomposent en une contribution de 0,5 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs – qu'ils soient publics ou privés – et une contribution de 0,5 % sur la part des salaires dépassant le plafond, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole ;

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

- enfin, la dotation de l'État inscrite dans le programme *Aide à l'accès au logement* qui 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)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total État	5 379	5 239	5 153	5 529	5 262	4 846	5 086	5 496	5 553
1,48 % des droits sur les tabacs					144	139	143	148	153
Total employeurs + CSG	8 139	8 246	8 455	8 799	8 917	9 359	10 093	10 317	10 515
<i>Part de l'État dans le total (%)</i>	<i>40</i>	<i>38,9</i>	<i>37,9</i>	<i>38,6</i>	<i>36,7</i>	<i>33,4</i>	<i>33</i>	<i>34,4</i>	<i>34,2</i>

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

2.– Une dotation de l'État s'élevant toujours à environ 34 % de la charge

L'État a pris en charge près de 5,6 milliards d'euros d'aides personnelles au logement en 2010, soit 34,2 % du total (16,2 milliards avec les frais de gestion), cependant que la contribution employeurs au FNAL en couvrait 16,1 % et les régimes sociaux 49,6 %.

Les prévisions d'exécution budgétaire pour 2011 indiquent, à ce jour, une **augmentation des recettes en provenance des cotisations des employeurs** (due en partie à l'harmonisation des taux votée en LFI 2011), **mais également une augmentation des dépenses** par rapport aux prévisions initiales – et ce, malgré les économies ponctuellement attendues d'une mesure votée en loi de financement de la sécurité sociale supprimant le versement rétroactif des aides personnelles.

La dotation pour 2012 a donc été révisée à un niveau supérieur aux prévisions de la loi de programmation (5 191 millions) pour tenir compte des effets de la crise. Elle serait évaluée à **5 558 millions d'euros**, dépassant de 5,3 % les crédits inscrits en loi de finances pour 2011, mais en cohérence avec le niveau de consommation de 2010.

Selon les prévisions du projet annuel de performances, le coût de l'indexation serait en partie atténué par une légère diminution du nombre de chômeurs au cours de l'exercice – une **hypothèse qui reste fragile** cependant **dans le contexte actuel de crise économique et sociale**.

BUDGET DU FNAL POUR 2012

(en millions d'euros)

Charges		Recettes	
Prestations APL	7 103	Contribution des régimes sociaux	4 029
Prestations ALS	5 069	Cotisations employeurs	2 667
Frais de gestion	243	Affectation d'une partie des droits sur les tabacs	161
		Contribution de l'État	5 558
	12 415		12 415

Source : projet annuel de performances.

C.– UN SOUTIEN INDISPENSABLE, MAIS À L'EFFICACITÉ SOCIALE AMOINDRIE

Dans le projet annuel de performances pour 2012, 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 (loyers et charges locatives ou mensualités d'emprunt).

Dans ce cadre, l'indicateur retenu est le taux d'effort net moyen (correspondant au rapport entre le loyer, ou la mensualité, majoré des charges et diminué de l'aide, et le revenu des ménages) dans le secteur locatif portant sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non boursiers). Selon le projet annuel de performances, les cibles pour 2012 devraient rester à un niveau équivalent aux prévisions pour 2011 qui a marqué une légère amélioration pour ces publics, à l'exception des salariés.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES

(en %)

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2012 Cible
Bénéficiaires de minima sociaux	21,7	21,5	21,4	21,4	21,4	21,4
Salariés	27,4	28	27,9	28	28	27,9
Étudiant non boursiers	27,1	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8
Étudiants boursiers	25,4	25	25	25,1	25,1	25,1

Source : projet annuel de performances.

S'il tend à se stabiliser grâce au dispositif de revalorisation créé en 2008, le **taux d'effort des ménages locataires s'est globalement accru** depuis près de 10 ans.

Le coût des aides personnelles est, lui-même, en augmentation constante depuis le milieu des années quatre-vingt. L'indexation, qui permet la stabilisation du taux d'effort, impose aussi aux dépenses de l'État le rythme et l'ampleur des hausses des loyers.

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. Il est **peu contestable qu'elles aient joué un rôle d'amortisseur de la crise**. Il n'en reste pas moins que, selon la Cour, **l'élargissement du périmètre des bénéficiaires se serait notamment fait au détriment de l'efficacité sociale des aides**. Elle déplore en outre que la multiplicité d'acteurs dans la gestion des aides et la diversité des objectifs créent une grande complexité des circuits de décision.

En tout état de cause, 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, **tout en pesant lourdement sur les marges d'action de l'État**.

II.- LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

Poursuivant l'effort de réduction des dépenses de l'État, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit, pour l'action *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* du programme 109, une **nouvelle baisse de 3 % des dotations globales, les portant à 8,1 millions d'euros** (– 0,3 million).

A.- LES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT : DES CRÉATIONS QUI SE POURSUIVENT ; DES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

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 (environ un million) sur place ou par téléphone afin de fournir une information personnalisée, complète, gratuite et neutre sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux du logement. 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 une somme forfaitaire, complétée par une aide dont le montant est déterminé sur la base de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation. À compter de 2012, un pourcentage significatif de la part variable sera lié à la performance de chaque structure départementale. À noter que le taux de satisfaction moyen des usagers reste à l'excellent niveau de 97 %.

En 2012, la dotation serait **réduite à 6,98 millions d'euros** (au lieu des 7,2 millions votés pour 2011, soit - 2,6 %), tout en programmant la **création de 2 nouvelles structures** pour atteindre un réseau de 79 associations. Dans ce cadre, il est prévu d'allouer une subvention forfaitaire à l'ANIL de 482 000 euros, au même niveau que 2011. L'**effort d'économie sur les dépenses de fonctionnement** porterait, cette année, sur les ADIL pour lesquelles est envisagée une subvention moyenne d'environ 78 500 euros par structure (au lieu de 84 000 en 2011).

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 un peu moins de 40 % des ressources des ADIL. Le budget global moyen d'une ADIL s'établit à 460 000, hors actions spécifiques, ou à 525 000 euros si on intègre ces dernières et les autres produits de gestion courante.

Dans un souci de simplification, et pour profiter des synergies entre les deux organismes, **le Rapporteur spécial réitère son souhait que soit recherchée une harmonisation des statuts qui permettrait de rapprocher le réseau ANIL-ADIL de celui des PACT** ⁽¹⁾, pour aboutir sinon à leur fusion tout au moins à la coordination de leur action.

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 pour l'insertion par le logement des personnes défavorisées, pour l'aide au logement des personnes handicapées ou participant à la défense des droits des locataires.

Le montant global de la dotation s'élèverait à 1,46 million d'euros en 2012 – contre 1,4 million d'euros en 2011.

III.- LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

A.- UN COÛT CROISSANT, DÉSORMAIS RÉINVESTI

1.- La montée en charge des astreintes

• Depuis la loi du n° 2007-290 du 5 mars 2009, l'État est devenu le garant de **la mise en œuvre du droit au logement opposable** (DALO). L'affirmation de ce droit répondait à la reconnaissance politique et sociale d'un devoir de solidarité

(1) Premier réseau associatif au service des personnes et de leur habitat

nationale. Il est devenu une obligation juridique sanctionnée par des condamnations pécuniaires de l'État (astreintes) en cas d'absence de relogement ou d'hébergement des personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation départementales.

Étant donné la montée en puissance du contentieux DALO et des liquidations d'astreintes, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une **nouvelle dotation de 19,3 millions d'euros**, dont 1,6 au titre des frais irrépétibles – au lieu des 10 millions votés pour 2011. Son inscription à l'action 4 *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* du programme 135, qui regroupe les moyens dédiés à la réalisation d'études et de recherches permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction, mais aussi les frais de contentieux de l'habitat, fait croître les crédits de cette dernière de 60 % (+ 10,1 millions d'euros), les portant à 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

S'y ajouteront 4,5 millions de frais induits par le fonctionnement des commissions de médiation [Action 5 *Soutien du programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement*].

- 65 498 recours ont été déposés en 2010, soit une moyenne mensuelle de 5 458 recours. La moyenne mensuelle en 2008 était de 5 070 recours et celle de 2009 de 6 615 recours.

La répartition est globalement stable entre les régions depuis la mise en place des commissions de médiation : près de 90 % des recours sont concentrés dans 6 régions depuis 2008. La part de l'Île-de-France diminue légèrement en 2010 (61 % des dépôts) au profit de Provence-Alpes-Côte d'Azur qui passe de 8,3 % en 2008 à 12,3 % en 2010. En Île-de-France, après une forte représentation de Paris sur les premiers mois du DALO, la part des recours parisiens a progressivement diminué : elle représentait 21,3 % des recours sur la France en 2008, 19,1 % en 2009 et 15,5 % en 2010 (soit 1/4 des recours de la région).

À fin 2010, on totalisait 185 000 recours et 57 561 ménages reconnus prioritaires pour un logement. 35 000 ont pu être relogés directement ou indirectement en lien avec cette procédure. Enfin, 5 585 condamnations étaient déjà prononcées à l'encontre de l'État.

Le rythme de dépôt des recours continuera de croître en 2012, avec en outre l'entrée en vigueur **au 1^{er} janvier de l'élargissement du dispositif** à tous les demandeurs d'un logement social dont le délai est anormalement long au sens de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007. Si le taux de décisions favorables est en baisse (37,4 %) en 2010 et le taux de décisions de rejet en augmentation (52,4 %), cet élargissement devrait tout de même peser sur la reconnaissance des droits – et donc sur le versement des astreintes.

2.– La création du Fonds d'accompagnement vers et dans le logement

La loi de finances rectificative du 30 juillet 2011 a créé un **fonds national d'accompagnement vers et dans le logement** pour recevoir le produit des liquidations d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État. Entre le début de l'année et la promulgation de la loi, 9,6 millions d'euros ont été versés aux fonds d'aménagement urbains initialement destinataires de ces pénalités.

Le FNAVDL est consacré au financement d'actions d'accompagnement **des ménages reconnus prioritaires** par les commissions de médiation qui doivent être logés en urgence. Il financera aussi les actions de gestion locative adaptée de logements loués à des associations et sous loués à ces publics.

L'absence d'accompagnement ciblé sur les difficultés de logement, même lorsque la commission de médiation l'a préconisé, fait en effet obstacle à de nombreux relogements. L'objectif est l'autonomie de la personne dans la prise en charge de son logement.

La gestion locative adaptée consiste en une activité de gestion « rapprochée et attentive » comportant un suivi, un accueil et une animation au quotidien, et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement, vis-à-vis des occupants. L'objectif est la prévention des difficultés des occupants et la sécurisation de la relation bailleur-locataires. À terme, l'objectif est l'accès au logement ordinaire avec un statut de locataire.

Ce fonds sera géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) qui agira au nom et pour le compte de l'État. Les préfets de région seront informés des enveloppes régionales arrêtées par le comité de gestion du fonds. Ils doivent faire remonter les dossiers de demande des associations en fonction des orientations nationales et des priorités locales. Le versement effectif du concours financier est subordonné à la signature d'une convention entre l'État et l'organisme portant le projet.

B.– LES MOYENS D'ACTION DIRECTE DE L'ÉTAT

1.– La mobilisation des contingents de logements sociaux est le principal levier

Pour remplir ses obligations et assurer l'effectivité du DALO, l'État œuvre à différents niveaux. Outre les aides personnelles au logement qui contribuent à réduire la charge des dépenses de logement, et la mobilisation de tous les leviers, budgétaires, fiscaux et partenariaux, pour développer une offre de logements abordables et adaptés [voir parties III.2 et IV] :

- Dans le cadre des **plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD), l'État anime et coordonne, aux côtés des conseils généraux, l'action de l'ensemble des acteurs, publics et privés,

susceptibles de faciliter l'accès à un logement autonome des ménages qui en sont exclus (par le développement d'une offre à bas loyers, la mobilisation du parc privé, notamment grâce à l'intermédiation locative, les politiques d'attribution ou la prévention des expulsions). Il a en outre lancé un chantier de refondation du dispositif d'hébergement et d'insertion, pour tenter d'aller au-delà de la première réponse aux urgences et améliorer la fluidité vers le logement (voir troisième partie).

Sur 89 départements ayant répondu à une enquête fin 2010, 60 avaient un plan en cours au 1^{er} janvier 2010, avec un périmètre variable. Par ailleurs, 71 % d'entre eux disposent d'un ou plusieurs outils permanents pour connaître les besoins en logement des personnes défavorisées et l'évolution de ces besoins. Enfin, 69 % disposent d'un ou plusieurs dispositifs spécifiques destinés à trouver une réponse à ces besoins, distincts des accords collectifs départementaux ou intercommunaux et du contingent préfectoral.

Le ministère du logement va publier un guide pour l'élaboration et le renouvellement des PDALPD.

• Dans les départements, les préfets veillent à la **mobilisation des contingents de logements sociaux des différents réservataires** :

– contingent préfectoral : au minimum 50 % des logements libérés chaque année au sein du parc HLM doivent être proposés aux ménages sortant d'une structure d'hébergement ou reconnus prioritaires au titre du DALO. Il peut être délégué aux collectivités territoriales ;

– les collecteurs d'Action logement (CIL) ont désormais l'obligation d'orienter le quart de leurs attributions en faveur des bénéficiaires DALO, salariés, demandeurs d'emploi ou personnes issues de centres d'hébergement.

Dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable, un certain nombre de mesures ont été prises pour reconquérir le contingent préfectoral où cela se justifie. Dans la plupart des départements, le contingent préfectoral pourrait suffire à satisfaire la demande des publics DALO. En pratique, ce contingent n'est pas totalement mobilisé et il existe une marge de progression qui permettrait de dégager des possibilités d'attributions au profit des personnes prioritaires. En outre, dans les zones tendues, encore plus que sur l'ensemble du territoire, les difficultés éprouvées par les préfets pour trouver des logements suite aux décisions des commissions de médiation sont telles qu'il est indispensable de pouvoir mobiliser l'ensemble du parc des bailleurs.

C'est l'objet du décret n° 2011-176 du 15 février 2011 qui a refondu complètement les dispositions réglementaires du CCH relatives aux contingents de réservation de logements, dont notamment le contingent préfectoral, dont le taux maximum est maintenu à 30 %, à l'intérieur duquel le taux de 5 % pour les agents civils et militaires de l'État devient lui-même un maximum, ce qui signifie qu'il ne peut être porté atteinte au taux de 25 % s'il est nécessaire pour le

logement des personnes défavorisées. Entre autres mesures, il a également renforcé l'obligation pour les bailleurs de déclarer aux réservataires les logements mis en service ou vacants, sous peine de sanctions financières.

Déjà, une instruction du 21 décembre 2009 avait demandé aux préfets des 16 départements caractérisés par le plus grand nombre de recours DALO non relogés dans les délais de s'engager dans une démarche de reconquête et d'optimisation de la gestion de leurs droits de réservation. Ces consignes ont été confirmées par le Premier ministre à l'ensemble des préfets en décembre 2010.

Cela a permis une progression du taux des relogements et accueils ⁽¹⁾ puisque sur près de 35 000 ménages relogés via les effets directs ou indirects du DALO depuis le 1^{er} janvier 2008, 16 543 l'ont été en 2010. Cela s'est fait essentiellement par le biais du contingent préfectoral. La contribution du contingent des organismes collecteurs CIL a cependant progressé à compter de 2010.

2.- La politique de prévention des expulsions stagne

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire la mise en place des **commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives** (CCAPEX). Depuis 2011, la compétence pour se prononcer sur le maintien ou la suspension de l'APL en cas d'impayés de loyer a été transférée aux organismes payeurs CAF/CMSA.

Une enquête logement de 2006 a révélé une forte augmentation du nombre et du taux des impayés, malgré les efforts notables fournis par certains départements : dans le secteur locatif social, ils touchaient 6,37 % des logements, concernant à 68 % des bénéficiaires des aides personnelles au logement – une proportion en diminution. Dans le secteur privé, le phénomène touchait 3,4 % des logements, avec 67 % de ménages percevant des aides personnelles au logement - proportion en nette progression. La hausse des loyers, de 13,6 % dans le parc public et 17,9 % dans le privé sur 2000-2006, et le nombre croissant des familles monoparentales sont les principales raisons avancées pour expliquer cette évolution.

Dans le même temps, les décisions d'expulsions, les interventions de la force publique ou l'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'octroi du concours de la force publique ont également sensiblement progressé. Le montant total des indemnités dans le parc public et privé est ainsi monté de 38,3 millions en 2009 à 55,2 millions en 2010. Les interventions effectives de la force publique sont passées, quant à elles, de 10 597 à 11 670.

(1) Le rapport entre le nombre de ménages relogés en 2010 et le nombre de décisions favorables et sans objet prises pendant la même période duquel on retire les refus des ménages est de 76,6%.

Pourtant, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion a voulu passer d'un traitement de l'expulsion comme un problème d'ordre public à un traitement social préventif, le plus en amont possible, afin d'intervenir quand la situation peut encore être redressée, éviter la phase contentieuse et limiter, dans les faits, l'expulsion locative pour dettes de loyer aux seuls locataires de mauvaise foi. Des mesures ont été prises pour renforcer ce dispositif : mobilisation des PDALPD, des fonds de solidarité logement départementaux, adoption de chartes départementales pour la prévention des expulsions, mise en place d'un protocole d'urgence pour les locataires de bonne foi s'engageant à reprendre le paiement de leur loyer. Le plus grand espoir résiderait dans les CCAPEX.

Elles sont installées dans tous les départements ou sur le point de l'être. Mais l'enjeu est désormais leur bon fonctionnement, la stabilisation de leurs pratiques et la définition du périmètre de leurs compétences. Sur ce point, **les choses paraissent aujourd'hui au point mort**. Certains acteurs dénoncent le fait que plusieurs ne se sont encore jamais réunies ou n'aboutissent à aucune décision concrète. Le ministère chargé du logement espère relancer le dispositif à partir des préconisations d'une mission d'étude sur les bonnes pratiques des CCAPEX menée à sa demande par l'ANIL.

L'enjeu est d'autant plus **de taille** que la loi DALO du 25 mars 2007 rend les personnes de bonne foi menacées d'expulsion susceptible d'être reconnues éligibles à une attribution prioritaire en urgence de logement ou d'hébergement. Elles ont représenté 17,6 des requérants en 2010, 18 % sur les trois ans.

C.- LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : UNE ALTERNATIVE GÉNÉREUSE, MAIS ENCORE BANCALE

- Les parcs de logements « dédiés » ne suffisent pas à répondre aux besoins alors que, dans le même temps, trop d'appartements privés demeurent vacants. Aussi, partant de l'idée de remobiliser cette offre potentielle et constatant que le complément financier apporté par les aides ne suffit pas toujours à permettre aux ménages les plus modestes et les plus fragiles d'accéder à un logement, un dispositif de garantie contre les dégradations et les impayés locatifs a été créé en 2006.

L'expérience, menée dans un premier temps dans le cadre de la convention du 20 décembre 2006 entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), a été confirmée par la loi du 5 mars 2007, laquelle a créé auprès de l'UESL le fonds permettant de financer le dispositif dit de garantie universelle des risques locatifs (GURL ou GRL). La loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 a ensuite institué la garantie de l'État sur ce dispositif.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a maintenu le principe du dispositif de la GRL et en a fait l'une des catégories d'emploi d'Action Logement (1 % logement). La GRL remplace depuis le 1^{er} janvier 2010 la garantie Loca-Pass qui consistait en une caution solidaire de la part d'un collecteur d'Action Logement. Celle-ci n'est désormais plus distribuée dans le parc locatif privé⁽¹⁾. Quant au parc locatif social, le recours à l'assurance Impayés apparaît moins utile dans la mesure où la taille du parc permet d'assurer une certaine mutualisation entre les locataires.

● L'objectif de la GRL est de **sécuriser les propriétaires bailleurs**, pour permettre à la fois de desserrer le frein au développement d'une offre locative privée que constitue le risque d'impayés et d'élargir la base des locataires acceptés par les bailleurs.

La souscription au contrat par les bailleurs est facultative. Depuis 2010, la GRL est directement proposée par les entreprises d'assurances offrant un contrat d'assurance contre les impayés de loyers qui respecte le cahier des charges fixé par décret. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors qu'il présente un taux d'effort⁽²⁾ inférieur à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. Le surcroît de risque (« sur-sinistralité ») généré par l'élargissement du public des locataires couverts (dès lors qu'ils répondent aux critères d'éligibilité) par rapport au seuil de sinistralité considéré comme « normal »⁽³⁾ est **intégralement financé** soit par Action Logement, soit par l'État. Ce financement permet d'**abaisser** de manière significative, par rapport aux pratiques actuelles, **les critères d'accessibilité financière des candidats locataires** et de les dispenser d'apporter des cautions.

En outre, les sinistres donnent lieu, si nécessaire et à l'initiative de l'APAGL⁽⁴⁾ – l'association qui assure le pilotage et le contrôle du dispositif, dont Action Logement est l'administrateur –, à un accompagnement social, associé à l'obligation pour le locataire de reprendre le paiement au moins partiel de son loyer, et, en dernier recours, à des modalités de recouvrement adaptées.

● Pour 2012, le projet de loi de finances inscrit **37 millions d'euros** sur l'action dédiée *Garantie des risques locatifs*, au lieu des 16 millions votés pour 2011, en **progression de 131,3 %**.

(1) Sauf pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnées APL qui n'entrent pas dans le champ du dispositif.

(2) Rapport entre le montant du loyer, des charges et des taxes locatives nets des aides personnelles au logement et le montant des ressources.

(3) Ce seuil est défini par décret en Conseil d'État à partir de la norme constatée dans le secteur concurrentiel. Il s'établit à 55 % – en deçà, les risques sont censés être couverts par les primes versées aux assureurs.

(4) Association pour l'accès aux garanties locatives.

L'État ne rembourse que les excédents de sinistralité constatés au titre des publics « État »⁽¹⁾, Action logement faisant l'avance de la totalité des compensations aux assureurs et assumant la part liée à « son » public⁽²⁾.

L'évaluation du coût du dispositif repose sur des facteurs encore très incertains (nombre de logements couverts, fréquence et importance des sinistres), s'agissant d'un produit nouveau. La première version de la GRL était restée assez peu connue : même si les premières études ont montré qu'elle avait effectivement permis un accès plus facile au logement de certaines catégories de ménages et qu'elle a encouragé le maintien sur le marché de biens qui auraient pu se retrouver vacants, elle n'a touché en trois ans que 110 000 logements. Il en reste 35 000.

Nonobstant ces aléas, le projet annuel de performances se fonde sur **des hypothèses en nette dégradation** par rapport à la loi de finances pour 2011 :

– bien que la progression du dispositif soit plus lente que prévue : 270 000 logements garantis en 2011 alors qu'on en escomptait 320 000 – et que l'on en comptait 109 000 fin 2010 ;

– avec une part de public compensable estimée à 90 %, au lieu de 20 % si le dispositif s'était généralisé,

– dont 15 % seulement relevant de la part État (et non 32 % selon les premières hypothèses). Cela suppose un surcoût pour Action logement (passant d'une enveloppe de 90-110 à 206 millions en 2012) qui pourrait accroître sa fragilité financière ; mais laisserait également craindre l'alourdissement de la facture pour le budget de l'État si la répartition des dépenses s'avère plus équilibrée. ;

– les premières prévisions se fondaient sur un taux de sinistralité de 4,75 % pour 83 % des publics concernés. Elles sont remontées à 20 % pour les publics État et 8 % pour ceux couverts par Action logement ;

– enfin, le montant de sinistre moyen s'établirait à 5 500 euros par logement, et non 5 030 euros.

Une étude de l'APAGL serait plus nuancée. Quoi qu'il en soit, s'il est trop tôt pour arrêter un vrai bilan d'un dispositif réformé depuis moins de deux ans, le Rapporteur spécial a été alerté sur un certain nombre d'évolutions qui éveillent **des interrogations sur la viabilité à terme du système tel qu'il est construit et mis en œuvre.**

Le dispositif a bien trouvé son public : 74 % des locataires concernés sont des salariés, dont 68 % en situation précaire au regard de l'emploi (CDD, intérim). Leurs ressources mensuelles médianes représentent 1,5 SMIC. Par ailleurs, 52 % sont âgés de moins de 30 ans et 62 % des ménages sont des ménages isolés.

(1) Soit les statuts non précaires au taux d'effort supérieur à 28 % mais au plus égal à 50 % ou les locataires précaires autres que ceux pris en charge par l'UESL.

(2) Soit les salariés des entreprises du secteur privé non agricole au taux d'effort compris entre 28 % et 50 % ou hors contrat à durée indéterminée stabilisé, ou, si leur situation est précaire, les jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi et les étudiants boursiers.

Par ailleurs, le secteur associatif qui utilise des PLAI souhaiterait pouvoir en bénéficier.

Cependant, on peut s'interroger sur le niveau de solvabilité admis par la GRL2 : jusqu'à 50 % de taux d'effort, net des aides personnelles au logement. Certaines associations d'aide aux plus vulnérables ont signalé les risques accrus de surendettement pour la frange la plus modeste des ménages éligibles.

Certains craignent même que l'absence du cautionnement d'un tiers ne déresponsabilise les locataires couverts par la GRL et n'incitent pas les plus justes financièrement à payer leur loyer. Des professionnels constateraient au surplus que ce comportement aurait un effet contagieux sur les voisins.

Les hypothèses retenues pour 2012 pourraient laisser penser que ces craintes ne sont pas infondées. Le coût de cette **sinistralité supérieure**, et peut-être croissante, pourrait alors s'avérer explosif pour le système et ses parties prenantes, pour l'État et Action logement en premier lieu, mais aussi pour les assureurs. Il semblerait que la part leur incombant exclusivement, parce que générée par des locataires couverts mais non éligibles, ou supportée le temps nécessaire au calcul et au versement des compensations, augmenterait au point de déborder le montant des primes versées au titre des contrats généraux d'assurance contre les impayés. Quoi qu'il en soit, seules trois assurances ont adhéré au dispositif.

D'autre part, le tarif de l'assurance pour les bailleurs (2,25 % des loyers) peut être dissuasif, même s'il offre une couverture totale, quand ils peuvent opter pour une assurance, moins coûteuse, la garantie contre les loyers impayés (GLI). Il est en tout cas plus difficile à vendre pour les assureurs car moins rentable. Tant que les deux dispositifs seront en concurrence, le développement de la GRL sera vraisemblablement entravé, autant du côté des bailleurs que des assureurs qui fuient le « mauvais risque ». **Il faudrait a minima qu'il s'impose comme le dispositif d'assurance universel.** Cela permettrait de mutualiser les risques, ou plus précisément les diluer au sein d'une population plus « classique ». Mais la réflexion n'a pas encore abouti.

Il serait notamment nécessaire de **faire le point sur la capacité des collecteurs d'Action logement (CIL) à traiter les impayés, ainsi que sur l'efficacité de l'APAGL** à piloter ce dispositif – notamment à intervenir auprès des locataires couverts pour mettre en œuvre un traitement social des impayés et les inciter à reprendre leurs paiements ; ou à rembourser dans des délais raisonnables les assureurs de la sur-sinistralité qu'ils ont assumée.

Il n'est pour le moment envisagé que d'assouplir les conditions de commercialisation du dispositif, alléger ses modalités de gestion, simplifier le calcul des compensations et assouplir la gestion des sinistres.

Un des obstacles à la généralisation du dispositif serait le désintérêt de la majorité des administrateurs de biens et agences de location qui, bénéficiant souvent d'un marché où la demande est plus forte que l'offre, préfèrent s'en tenir aux systèmes traditionnels des cautions financières et par tiers.

Il faut également observer qu'on commence à déplorer un phénomène d'éviction des candidats non éligibles à la GRL. La loi du 25 mars 2009 ayant interdit aux bailleurs de demander le cautionnement d'un tiers si leur logement est couvert par une assurance contre les impayés, qu'elle intègre la GRL ou non, certains candidats ne rentrant pas dans le cadre de la GRL, mais qui auraient pu être retenus avec le soutien d'une caution personnelle se voient écartés en raison de la fragilité – même temporaire – de leur situation. La crainte des impayés s'avérant plus puissante que celle de ne pas trouver immédiatement de locataire, notamment dans les résidences d'investissement locatif où l'équilibre financier dépend fortement de la rentrée des loyers, le dispositif, dans sa globalité, aboutirait à laisser des appartements vides, tout en écartant des ménages qui auraient pu s'y loger dans les régimes antérieurs.

D.– L'ENJEU DE LA MOBILITÉ AU SEIN DU PARC LOCATIF SOCIAL

Si la question du logement se pose de façon très différente d'un territoire à l'autre, on observe que la tendance générale est à la réduction du parc accessible aux ménages à bas revenus combinée à un taux d'effort qui s'est globalement accru ces dix dernières années. Il en résulte logiquement un report de la demande sur le parc HLM dans les zones les plus tendues.

- Une enquête, menée en 2008 par la Cour des comptes, sur l'occupation et la gestion du parc locatif social montrait que le taux de mobilité s'établissait à 9 % environ, très en dessous du parc privé (18 %) et en constante diminution depuis 1999. Or, un point de mobilité représente plus de 40 000 logements remis à disposition. L'augmentation des loyers et charges dans le parc privé associée à la faible progression du pouvoir d'achat des ménages contribuent largement à ce ralentissement.

Cependant, la Cour soulignait l'importance, en parallèle, « *des situations de sous-peuplement et de sur-peuplement, accentuées par l'absence d'application des textes relatifs aux conditions d'occupation, par ailleurs incomplets, et par la faiblesse des contrôles* ». Des travaux commandés à l'INSEE montraient que près d'un million de logements sociaux étaient sous-occupés. Les situations d'occupation anormale ou indues (sous location, occupation à titre de résidence secondaire...), mal prises en compte, pesaient également sur la gestion du parc.

Par ailleurs, si le parc social a, ces dernières années, fait une part plus grande aux ménages pauvres et modestes, c'est principalement dans les zones urbaines sensibles, contribuant à accentuer la ségrégation sociale.

La Cour recommandait donc que la législation sur les conditions d'occupation suffisante et d'utilisation comme résidence principale soit strictement appliquée ; que l'on substitue à la notion de « maintien dans les lieux » celle de « maintien dans le parc » et que l'on généralise le « parcours résidentiel » qui permet de revoir régulièrement la situation financière et familiale des occupants ; enfin qu'on applique un surloyer réellement dissuasif.

• Le Conseil de modernisation des politiques publiques a bien adopté, les 4 avril et 11 juin 2008, des décisions qui rejoignaient largement ces recommandations ; et des mesures ont été prises à la suite pour recentrer le parc social sur des publics plus modestes et améliorer la mobilité en son sein :

– l'abaissement de 10 % du plafond de ressources pour accéder au logement social ;

– l'expérimentation d'un loyer progressif en fonction des revenus dans le parc d'habitations à loyer modéré ;

– la remise en cause partielle du droit au maintien dans les lieux ;

– le relèvement des suppléments de loyer de solidarité (SLS) dans ce parc.

Malgré cela, on constate qu'en 2010, les appartements libérés suite à des déménagements ne représentent toujours que 420 000 logements par an, sur un parc de près de 4,5 millions d'habitations. C'est en comptant la totalité des attributions, locations nouvelles comprises, que l'on atteint une mobilité d'environ 9,7 %.

• Aussi, dans sa note d'analyse⁽¹⁾, le Centre d'analyse stratégique considère-t-il que le droit au logement opposable, surtout dans sa deuxième phase, « *ne pourra vraisemblablement être respecté qu'au prix d'une plus grande rotation dans le parc social, du développement de l'offre de logements financièrement accessibles et d'un effort de simplification du système d'attribution.* »

Sur le premier point, les difficultés pour sortir du parc social restent le frein majeur. Mais au-delà des fortes tensions sur le marché immobilier, le CAS observe des obstacles réglementaires à la mobilité, principalement le droit au maintien dans les lieux et les règles de fixation des loyers. Il propose alors d'explorer différentes pistes pour y remédier :

– constatant que les effets des outils⁽²⁾ visant à réduire les incitations à l'immobilité restent mineurs, puisque seuls 4 % des locataires sont susceptibles de payer un SLS et 0,2 % des ménages logés dans le parc social dépassent deux fois les plafonds de ressources, le CAS suggère d'élargir le dispositif du surloyer.

(1) Note d'analyse n° 230 de juillet 2011 Le logement social pour qui ? Perspectives européennes.

(2) Le supplément de loyer de solidarité (SLS) s'impose, en dehors des zones urbaines sensibles, aux locataires dont les ressources dépassent de plus de 20 % les plafonds de ressources. Par ailleurs, depuis la loi du 25 mars 2009, les locataires dépassant de plus de 100 % les plafonds de ressources durant deux ans successifs (sauf en ZUS) doivent quitter le parc social dans un délai de trois ans.

Une mesure d'autant plus pertinente que l'Ifrap (Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques) estimait en octobre dernier que le parc social comptait toujours comme locataires 455 000 ménages appartenant aux 30 % disposant des revenus les plus élevés. Et que ce surloyer reste plafonné à un taux d'effort de 25 %.

– le mode de fixation des loyers dans le parc HLM est un autre frein à la mobilité. Sous réserve du respect des plafonds de ressources, le montant du loyer est conditionné, non par les revenus du ménage, mais par l'année de construction et la nature du prêt initial (PLA-I, PLUS et PLS). Si les taux d'effort sont modulés pour les plus modestes, qui perçoivent des aides personnelles au logement, et les plus aisés, qui versent un SLS, aucun mécanisme ne fait varier le loyer des ménages intermédiaires. L'évolution de leurs revenus n'entraîne pas de variation de loyers, ce qui ne les incite guère à déménager. Dans un contexte de tension sur l'offre de logements accessibles, il ne serait pas excessif d'encourager le départ des ménages dont la situation leur permette d'accéder au secteur privé. À l'instar du Conseil d'État ⁽¹⁾, certains suggèrent d'introduire plus de progressivité dans les loyers, pour réduire notamment l'écart entre parc social et parc locatif privé, autre frein à la mobilité. Depuis 2010, un tel régime est expérimenté en Île-de-France. L'enjeu est de faire disparaître les « rentes de situation » et de dégager dans le même temps des ressources supplémentaires ;

– enfin, une meilleure organisation des mutations internes au parc social pourrait améliorer l'allocation des logements sociaux. Selon l'INSEE, entre 650 000 et 800 000 logements seraient sous-peuplés, tandis qu'il existe entre 430 000 et 830 000 de logements sur-peuplés. Il pourrait donc être pertinent de revenir sur le traitement non différencié, largement en vigueur, des locataires HLM qui souhaitent déménager dans un autre logement locatif social.

Au-delà de la nécessité d'améliorer l'accès du parc social aux populations qui en ont le plus besoin et de la légitimité des mesures favorisant une plus grande rotation, **le Rapporteur spécial rappelle qu'il convient aussi de veiller à ne pas transformer le parc social en ghetto.**

*

* *

(1) Rapport de 2009 Droit au logement. Droit du logement, *La Documentation française*.

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

En 2012, le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de **1,2 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une **stabilisation des crédits dans leur globalité**, pour répondre aux besoins les plus urgents, prévenir l'exclusion et aider à la réinsertion des 8,2 millions de personnes confrontées à la pauvreté en France (13,5 % de la population en 2009 – en hausse de + 0,5 %) ⁽¹⁾.

Parmi ces crédits, 1 096 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 ont été centrées depuis 2008 sur la réforme en profondeur du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des publics sans domicile. À nouveau augmentée (de 0,8 %, soit + 8,5 millions) après un important rebasage en 2011, **l'action Hébergement et logement adapté concentrera 91 % des crédits** du programme en 2012. Il sera la quatrième cause de progression du budget du logement.

En revanche, si l'action 13 *Aide alimentaire* est un peu renforcée (+ 0,4 % ou 92 000 euros), les autres actions du programme, particulièrement la lutte contre l'exclusion, verront baisser leurs dotations.

I.- DES DOTATIONS POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION PLUS ÉCONOMES

L'action 11 *Prévention de l'exclusion* s'inscrit dans la politique globale d'inclusion sociale dont les moyens sont du ressort de différents programmes budgétaires. Ses dotations supportent l'essentiel des marges d'économie du programme 177 en diminuant de 11,2 % (– 7,2 millions d'euros).

A.- LA RECONDUCTION DES CRÉDITS POUR L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES

Il est proposé de reconduire les dotations inscrites en 2011 (de 37 millions d'euros) pour financer les allocations et les aides sociales aux personnes âgées et handicapées. Ces dépenses sociales, à la charge de l'État, prennent la forme d'allocations individuelles et de prises en charge de frais 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, malgré un

(1) Selon le projet annuel de performances.

rebasage entre 2008 et 2009, n'ont pas permis de combler complètement le besoin de financement. Une loi de finances rectificative a accordé 10 millions d'euros fin 2010 pour le financement de ces dettes. Ils ont dû être reportés sur 2011.

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). Son montant mensuel moyen s'établit à 642 euros pour une personne seule, soit 7 704 euros par an. Ce dispositif concerne principalement les résidents des départements d'outre-mer. Le nombre de bénéficiaires resterait à 199 en 2012. Le besoin de financement pour 2012 est estimé à 1,5 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 resterait à 1 464 en 2012 pour un coût annuel moyen de 14 596 euros par individu. La dotation demandée pour 2012 s'élèverait donc à 21,4 millions d'euros.

2.– Les prestations aux personnes handicapées

– Une allocation différentielle (de 269 euros en moyenne par mois) garantit aux personnes handicapées la conservation de droits acquis au titre de la législation antérieure à la loi d'orientation du 30 juin 1975 qui instituait notamment l'allocation aux adultes handicapés. Le nombre résiduel des bénéficiaires de cette allocation est estimé à 225 personnes en 2012. Les besoins financiers de cette prestation seront encore de 0,7 million d'euros en 2012.

– 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, pour un coût global moyen de 1 558 euros par personne et par mois. Le nombre de bénéficiaires restant estimé à 715 en 2012, les besoins sont évalués à 13,4 millions d'euros.

B.– UN ENGAGEMENT PLUS RESSERRÉ DE L'ÉTAT DANS LES ACTIONS DE PRÉVENTION ET D'ACCÈS AUX DROITS

1.– Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes

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.

Pour environ 350 structures (PAEJ et antennes), le projet de loi de finances prévoit une dotation de 5 millions d'euros en 2012, contre 7,4 millions d'euros en 2011 (en baisse de 36 %), accentuant la diminution de la contribution de l'État (qui représente à peu près le quart du budget global des PAEJ) et la montée en charge des collectivités territoriales dans leur financement.

2.- Les actions en faveur des gens du voyage

– L'action 11 *Lutte contre l'exclusion* du programme 177 apporte un soutien financier aux actions associatives en faveur des gens du voyage, favorisant la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants ou 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 maintenue à 2,7 millions d'euros est prévue pour financer ces actions en 2012.

– Le programme 177 supporte également le cofinancement, à parité avec la CNAF, du fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage via l'aide au logement temporaire, dite « ALT2 ». Versé aux organismes gestionnaires (communes, établissements publics de coopération intercommunale ou personnes morales gérant une ou plusieurs aires permanentes d'accueil), le montant forfaitaire reste fixé à un total de 132,45 euros par mois et par emplacement.

Néanmoins, **le versement de l'ALT2 sera désormais conditionné à l'occupation effective des places**, dans un souci de rationalisation de ces frais et d'incitation à activer les structures mises en place. Si le nombre des places a progressé, le taux d'occupation montre en effet une certaine baisse sur les derniers exercices. Les prévisions de dépenses sont donc **ramenées** de 15 millions d'euros en 2011 à **12,38** pour 2012. Il convient cependant de relever qu'au regard de la programmation des nouvelles places inscrites dans les schémas départementaux de 2010 à 2013, ces dépenses pourraient monter à 27,5 millions à plein régime.

– L'État participe aussi au financement des aires d'accueil des gens du voyage, dont les crédits figurent à l'action 1 *Construction et amélioration du parc* du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logements*. Ces dotations sont, quant à elles, **maintenues à leur niveau de 2011**, à raison de 5 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 15 millions d'euros de crédits de paiement, pour soutenir les programmes de développement.

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 2000-2010 s'est élevé à 27 465 places, auxquelles s'ajoutent 777 places en aires de petit passage et 600 places en terrains familiaux. Ont également été financées 122 aires de grand passage (avec une moyenne

de 100 places). **68 % des places prescrites par les schémas initiaux** (41 569 places en accueil et 350 aires de grand passage) ont ainsi fait l'objet d'un engagement financier à fin 2010. Mais ce ne sont que **52 % des places (21 540) qui étaient disponibles** à la même période.

Depuis le 31 décembre 2008, dans le cadre du renouvellement ⁽¹⁾ 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 continue d'apporter son soutien 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. L'État a également la possibilité de financer l'aménagement de terrains « familiaux » destinés à accueillir les gens du voyage en voie de sédentarisation. Divers rapports parlementaires lui ont été remis en 2011 formulant des propositions pour poursuivre et accélérer la réalisation des aires. Outre la mise en œuvre de celles-ci, 2012 sera l'**année de consolidation** des objectifs actualisés des schémas.

FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE EN 2012

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles en accueil	100	10 750	1,06
Aires de grand passage	6	90 000	0,53
Places en terrains familiaux	300	10 750	3,20
Études préalables à la révision des schémas	7	30 000	0,21
Total			5,00

Source : *Projet annuel de performances.*

II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : DES CRÉDITS CONSOLIDÉS, MAIS PLUS CIBLÉS

Selon l'enquête menée par l'INSEE en 2006 ⁽²⁾, le nombre de personnes sans domicile en France s'élève à 400 000, dont 86 000 personnes sans abri, 120 000 occupants d'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. Par ailleurs, le mal-logement touche davantage l'habitat temporaire (11 %) que l'ensemble des résidences principales (3,4 %).

Pour répondre aux besoins les plus urgents mais aussi favoriser l'insertion vers un logement autonome, l'*Action en faveur des plus vulnérables*, qui devient *Hébergement et logement adapté*, devrait bénéficier de **1 096 millions d'euros**,

(1) Ils doivent être révisés tous les six ans.

(2) La prochaine enquête sera réalisée en 2012.

soit une **progression de 0,8 %** (+ 8,5 millions d'euros) pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Il s'inscrit au demeurant dans la continuité d'un important chantier, entrepris depuis 2008, de refondation de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, qui a visé non seulement à développer et moderniser le dispositif d'hébergement et d'insertion, mais aussi à en rationaliser l'accès et la gestion, et à favoriser l'accès au logement (ordinaire ou adapté). Autant de réformes qui tendent à **mieux planifier et mutualiser les moyens**, et plus globalement à mieux maîtriser les dépenses.

Malgré tout, on pourrait craindre que cette action soit **encore sous-dotée par rapport aux besoins réels, s'il n'était annoncé l'octroi, d'ici la fin de l'année, d'un complément de crédits de 75 millions répartis entre les exercices 2011 et 2012.**

A.- LE BUDGET POUR 2012 RENFORCE LES PRIORITÉS DU « GRAND CHANTIER »

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 peut alors demander, sous astreinte financière, le logement, le relogement ou l'accueil en structures adaptées (voir la partie II du rapport).

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 notamment entraîné la transformation d'une grande partie du parc d'hébergement d'urgence en hébergement de stabilisation et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

À la suite du rapport de notre collègue Étienne Pinte⁽¹⁾, 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 approche de ces problématiques.

Après un renforcement des capacités d'accueil, cette stratégie vise à développer des solutions adaptées aux différentes situations et à se donner plus de moyens pour mettre en œuvre la « loi DALO » en **plaçant le dispositif d'hébergement dans une logique d'accès au logement.**

(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.

1.– Accentuer la stratégie du « logement d’abord »

a) *Le développement et la modernisation du dispositif d’hébergement représentent toujours 81 % des crédits*

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. Il 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 – financé par les crédits du programme 303 *Garantie du droit d’asile* du ministère de l’Immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire ;

– 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.

• Le développement des capacités d’hébergement

Après le plan triennal d’action en faveur de l’hébergement d’urgence adopté le 12 mai 2006, le plan d’action renforcée pour les sans-abri (PARSA), arrêté le 8 janvier 2007, le lancement du « *Grand chantier prioritaire* » a encouragé l’inscription, à compter de la loi de finances initiale pour 2009, de dotations plus réalistes sur une action longtemps sous-dotée. Elles ont été complétées par 68 millions d’euros accordés dans le cadre du *Plan de relance de l’économie*. Cette mobilisation de moyens a permis de faire nettement progresser les capacités des dispositifs, qui atteignaient **73 475 places** (hors places d’hiver, résidences sociales ou maisons-relais) au 1^{er} janvier 2011.

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT ET DE MAISONS RELAIS 2005-2011

(en nombre de places)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ⁽¹⁾	Évolution 2011/2005
Urgence et stabilisation (hors CHRS)	12 212	13 138	14 689	15 911	17 535	17 535	18 919	+ 55 %
Hôtel ⁽²⁾	8 626	9 393	9 198	10 377	13 025	13 025	15 016	+ 74 %
CHRS	30 603	31 185	36 184	38 159	39 442	39 442	39 540	+ 29 %
Maisons-relais	2 262	3 192	3 799	5 289	7 909	9 909	9 212	+ 307 %
Total	53 703	56 908	63 870	69 736	73 353	79 911	82 687	+ 54 %

Source : direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et projet annuel de performances.

Le projet de loi de finances pour 2012 se fonde sur un nombre de places d'urgence et de stabilisation, en hôtel ou en CHRS qui ne devrait pas augmenter - à l'exception des maisons-relais dont l'objectif cible est néanmoins revu à la baisse à environ 11 000 places compte tenu des retards de réalisation.

Il est ainsi proposé des **dotations de 613 millions pour 39 442 places de CHRS, et 244 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence** qui doit permettre de financer :

- 14 522 places d'hébergement d'urgence (hors place d'hiver) ;
- 4 937 places de stabilisation, hors CHRS ;
- 15 016 nuits d'hôtels ;
- ainsi que 3 456 places hivernales.

• Dans une certaine mesure, l'**aide au logement temporaire** (ALT1), instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, complète le dispositif en participant au financement d'un parc de logements géré par les associations ou centres communaux d'action sociale (CCAS) qui accueille, 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.

Elle a permis de capter 23 725 logements en 2010. Les crédits proposés pour 2012 s'établiraient à 34,6 millions d'euros pour la seule part de l'État, après constatation d'une moindre consommation des dotations antérieures. De fait, cette formule, proposant une prise en charge limitée dans le temps (6 mois), n'est pas encouragée.

(1) Plus précisément, situation au 1^{er} janvier 2011.

(2) Hors places hivernales.

- L'amélioration du dispositif d'hébergement : stabilisation, humanisation et adaptation

Aux objectifs quantitatifs de créations de places supplémentaires, le plan PARSA avait ajouté une amélioration qualitative du dispositif d'hébergement des personnes sans abri, notamment grâce à l'extension des horaires d'ouverture des centres d'hébergement, à la non remise à la rue et à la stabilisation. Ce plan prévoyait 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.

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, le PARSA avait programmé la transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation dans lesquelles la durée de séjour n'est pas limitée et la création de 4 000 places en CHRS. Les résultats ont globalement dépassé ces objectifs. 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 appelait des restructurations des établissements concernés. Le plan d'humanisation, introduit par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, répondait à cet objectif en s'attachant à les rapprocher des normes du logement et à développer autant que possible les chambres individuelles. Il a été fortement renforcé par le plan de relance, via les interventions de l'ANAH. Entre l'été 2008 et décembre 2010, les projets ont touché 15 348 places ou logements.

b) Mais les crédits seront davantage orientés vers les solutions favorisant l'accès à un logement adapté

Au-delà de ces améliorations, la stratégie de ces dernières années a été de mettre l'accent sur la réinsertion, dans l'idée plus générale de faire de l'accès à un logement pérenne et adapté aux besoins des personnes la finalité de cette action publique. Tel est le principe directeur de la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement entrepris par le Chantier national.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale constituent déjà une formule intermédiaire en accueillant 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.

Cependant le présent projet de loi de finances propose **de renforcer les financements alloués aux formules favorisant la mobilisation d'une offre plus adaptée ou stabilisant les parcours résidentiels.**

• 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 repose sur l'association de logements privatifs à des locaux collectifs. Cette organisation vise à offrir un cadre de vie favorisant une réinsertion sociale et serait donc mieux-disante d'un point de vue économique et social. La participation de l'État est affectée à la rémunération de l'hôte, sur la base d'un forfait journalier de 16 euros par place.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait accéléré la montée en charge du dispositif ; le PARSA a accentué le développement de ces logements. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2012 une **dotation accrue de 66 millions d'euros (+ 3 millions d'euros)** pour **un peu plus de 11 000 places** prévues fin 2011 ou à ouvrir courant 2012.

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	2011
Places	2 428	3 192	4 490	6 249	8 804	9 909	Env. 10 000
Financement	13,03	19,14	21,28	36,16	54	50	63

• 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. En 2012, les crédits devraient permettre un engagement à hauteur de **5 300 logements** (contre 4 368 à la fin de l'année 2010), dans l'idée notamment de contenir les dépenses liées aux nuitées d'hôtel.

35 millions d'euros (en hausse de 4,6 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2011 et de 20,4 millions par rapport à l'exécution 2010) seraient ainsi consacrés au renforcement de ce dispositif. La dépense permet 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.

• 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 22 900 euros pour les résidences ayant plus de 100 logements. Pour 2012, le montant demandé est de 11 millions d'euros, au lieu de 10 millions en 2011.

Il existe environ 700 résidences sociales offrant plus de 73 000 logements, auxquels s'ajoutent 46 000 logements en foyers (foyers de travailleurs migrants, et foyers de jeunes travailleurs) qui ont vocation à terme à être transformés en résidences sociales. Cependant toutes ne sont pas bénéficiaires de l'AGLS ; elle dépend des publics accueillis et des actions mises en œuvre.

- Enfin, 12 millions d'euros (au même niveau que l'exercice en cours) sont sollicités pour financer diverses mesures d'**accompagnement vers et dans le logement** qui ont été généralisées en 2011. Elles visent à favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaires vers le logement grâce à un accompagnement adapté ; elles visent également à prévenir les expulsions. Elles s'adressent aux publics ne relevant pas du Fonds d'accompagnement vers et dans le logement (FAVDL) évoqué précédemment, mêmes s'il s'agit des mêmes mécanismes.

Tous ces dispositifs sont mobilisés et confortés pour donner la priorité à un logement autonome et pérenne chaque fois que c'est possible : **pour le seul logement adapté, hors CHRS, l'effort budgétaire progresse de 24 %** – sans compter les crédits affectés au FAVDL (19,3 millions en 2012) ou à la garantie des risques locatifs (16 millions) qui contribue à sécuriser la relation locative.

2.– Renforcer la planification de l'offre et l'optimisation des moyens

a) Le rebasage des dotations de la veille sociale

- La volonté d'assurer une égalité de services, de renforcer l'efficacité des structures d'accueil et de fluidifier la transition vers l'insertion et l'accès au logement a fondé le programme de création de plateformes uniques, les **services intégrés d'accueil et d'orientation** ou SIAO.

Il recherche une mobilisation plus optimale des différentes solutions d'hébergement existantes, et partant, plus économe (en nuitées notamment) de cette offre, par la mutualisation des moyens que doivent assurer ces plates-formes. Mettant en réseau l'ensemble des acteurs publics, privés et associatifs, elles sont censées être mieux en capacité de rapprocher rapidement et de manière pertinente les besoins et les disponibilités – voire, ultérieurement, de permettre un suivi personnalisé des parcours individuels. Le processus de mise en place vient seulement d'aboutir s'agissant du volet urgence.

En 2011, 70 % des personnes qui se sont adressées à un de ces dispositifs ont pu être orientées vers un hébergement. Le projet annuel de performances espère une progression de ce taux à 75 % en 2012.

- En attendant, la **veille sociale** est assurée par quatre types de services, financés par l'État – à l'exception des accueils de jour qui sont financés pour moitié par les collectivités territoriales : 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 travailleurs professionnels, auxquels s'ajoute un nombre important de bénévoles au sein des équipes mobiles et des accueils de jour.

La croissance des besoins de prise en charge et la montée en charge des SIAO ont emporté une consommation de 83,6 millions d'euros en 2010. Prenant acte de ces évolutions, le présent projet de loi de finances prévoit une **dotation de 80 millions, soit une augmentation de 33 % (+ 20 millions)** par rapport à 2011.

LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE EN 2012

(en millions d'euros)

	Financement
Équipes mobiles (218 équipes)	18,5
Accueil de jour (367 centres)	25,6
Services d'accueil et d'orientation (61 SAO)	6,7
Équipes d'écouterants 115 (95 équipes)	17,5
SIAO (123 dispositifs)	11,7

Source : *Projet annuel de performances.*

Pour autant, les crédits de l'action 2 du programme 177 ne progresseraient que de 8,5 millions d'euros par rapport aux prévisions pour 2011. **Les projections pour 2012 escomptent en effet des économies sur la gestion des dispositifs d'hébergement.**

b) La rationalisation des dépenses

Le ministère et le délégué général en charge de la coordination de ces dispositifs se sont attachés à améliorer l'accueil mais aussi la gestion des structures :

– en commençant par renforcer le pilotage par l'État tout en promouvant une **programmation** plus poussée et plus concertée du développement et de la transformation de l'offre, à travers les plans départementaux pluriannuels d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) qui, à partir de l'analyse des besoins du territoire, doivent identifier les solutions les plus efficaces de mobilisation du parc public et privé. La première génération de PDAHI a été produite en 2010.

À ce titre, les bases de données des nouveaux SIAO constitueront une source précieuse d'observation, d'information et de connaissance des besoins des publics, comme d'évaluation des résultats.

– en développant systématiquement la **contractualisation** entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les acteurs associatifs⁽¹⁾ pour favoriser les synergies, obtenir des économies d'échelle, et encourager les opérateurs à se recentrer sur les missions d'hébergement et d'insertion.

Ce conventionnement pluriannuel avec les associations a aussi pour objectif de leur donner plus de visibilité sur leurs ressources ;

– enfin, en travaillant à harmoniser les services offerts par les très hétérogènes structures d'hébergement (au sens large) et rationaliser les coûts, par l'élaboration d'un **référentiel national des prestations**⁽²⁾, sur la base du rapport d'inspection IGAS-IGF⁽³⁾ relatif à la situation financière des CHRS, et d'un **prochain barème de financement**. Établi à partir d'une enquête nationale de coûts, celui-ci devrait pouvoir encadrer l'allocation des ressources en 2012, avec des objectifs d'harmonisation et de rationalisation des taux d'encadrement, de rapprochement des pratiques et de développement du conventionnement avec les hôteliers.

Cette démarche se fondera aussi sur la mise en exploitation d'un système d'information centré sur le contrôle de gestion et le coût des prestations (SICC).

Enfin, un plan est lancé pour accompagner les acteurs dans l'appropriation de la stratégie de la Refondation : il s'agit notamment d'expérimenter la mise en œuvre de l'ensemble des nouveaux outils de pilotage et de gestion de l'hébergement, d'octobre 2011 à janvier 2012, sur deux régions et trois départements.

B.– UNE CONTRACTION DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT QUI POURRAIT ÊTRE RÉVISÉE

• Optimiste quant aux gains que l'amélioration de leur gestion permettrait d'obtenir sur les dépenses de CHRS, la dotation demandée pour 2012 serait inférieure de 12 millions d'euros aux crédits votés pour 2011 – mais aussi de 16,5 millions par rapport à la consommation constatée en 2010.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, les crédits ne diminueraient que de 4 millions par rapport à 2011. Le ministère mise sur le développement des places d'hébergement (environ 2 770 places supplémentaires ont été confirmées fin 2010), sur des consignes pour fermer plus vite et plus systématiquement les places hivernales une fois la période passée, ainsi que sur l'accélération des sorties vers des logements adaptés.

(1) Circulaire du 4 mars 2011.

(2) Circulaire du 16 juillet 2010.

(3) Inspection générale des affaires sociales et inspection générale des finances.

Toutefois, **le différentiel avec le niveau de consommation de 2010 s'élèverait à près de 46 millions**. C'est en effet l'équivalent de 9 299 places supplémentaires qui ont été ouvertes pendant l'hiver 2010-2011. En schématisant le raisonnement, si on déduit les 2 770 places « pérennisées » et les 3 456 prévues pour l'hiver par le projet annuel de performances, il manquerait encore plus de 3 000 places.

On peut douter que le renforcement des dispositifs favorisant l'accès à des logements plus pérennes compense, si rapidement et à due proportion, un tel écart. **Sans compter l'impact de la crise actuelle sur la précarité ou celui de la demande d'asile**. Le renchérissement continu des coûts du logement, la progression des impayés et des expulsions (voir partie II) font ainsi craindre une aggravation à terme des besoins d'hébergement.

Le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste est également fortement sollicité par les demandeurs d'asile dont les flux n'ont cessé de croître depuis 2008 faute de places suffisantes dans le dispositif national d'accueil qui leur est dédié (financé par le programme 303 *Garantie du droit d'asile*). Selon une enquête menée en 2009, les demandeurs d'asile – qui peuvent être accueillis de manière inconditionnelle – représenteraient environ 6 % des hébergés, soit une proportion de 5 000 personnes.

Inquiètes de la croissance des besoins et du **manque de visibilité financière sur les moyens** que leur octroierait l'État pour y répondre, parfois déjà en difficultés financières, certains des plus importants opérateurs, comme le Samu social de Paris, ont annoncé pendant l'été qu'ils étaient contraints de fermer des structures et de remettre des familles à la rue. Le Collectif des associations de l'hébergement a finalement été reçu par le Premier ministre le 26 septembre dernier. Il leur a été annoncé **le déblocage, d'ici la fin de l'année, de 75 millions supplémentaires, à répartir (par report de crédits) entre les exercices 2011 et 2012**.

Sans couvrir le différentiel concernant les dépenses d'hébergement, ce complément ramènerait les crédits 2011 et 2012 à des proportions plus proches de l'exécuté 2010, donc plus réalistes.

III.– L'AIDE ALIMENTAIRE : DES DOTATIONS TROP MODESTES

Créé en 2004 en complément du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), le programme national d'aide alimentaire (PNAA) est désormais financé, depuis 2009, en loi de finances initiale. Le plan de relance a par ailleurs ouvert 20 millions d'euros de crédits sur 2009 et 2010 pour moderniser la logistique et les systèmes d'information des intervenants.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a complété la démarche :

- en définissant juridiquement l'aide alimentaire ;

– en prévoyant les conditions d’habilitation des acteurs chargés de sa mise en œuvre. Aujourd’hui, ce sont quatre associations qui assurent l’essentiel : la Croix rouge, la fédération française des banques alimentaires, les restaurants du cœur et le secours populaire ;

– et en fixant les modalités de suivi de cette aide à travers des indicateurs.

Il s’agit ainsi d’améliorer la qualité du service de distribution de l’aide alimentaire et de veiller à la bonne utilisation des fonds publics.

22,6 millions d’euros sont demandés, soit 92 000 euros de plus que les prévisions pour 2011, pour un nombre de bénéficiaires qui s’élèverait encore à plus de 3 millions de personnes (et environ 800 millions de repas dans l’année).

Or, la consommation était de 28,5 millions en 2010. Par ailleurs, **les contributions du PEAD pourraient être revues en forte baisse**. Si la réforme de 2010 a pu améliorer le suivi de ces interventions, il paraît **improbable qu’elle permette d’espérer une diminution de près de 6 millions de ces dépenses très impactées par la crise actuelle**.

IV.– CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L’EXCLUSION ET RAPATRIÉS : DES EFFORTS D’ÉCONOMIES

• L’action 14 *Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale* devrait bénéficier de **14,8 millions** d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement, ce qui traduit une sensible réduction des crédits de 7,3 % par rapport à 2011 (– 1,2 million d’euros).

L’évolution de l’essentiel des crédits en 2012 est la suivante :

(en millions d’euros)

	2011	2012
Ingénierie et animation	7,2	6,8
Contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP)	4,7	4,7
Qualification en travail social, subvention à l’IFCASS ⁽¹⁾ et soutien aux fédérations locales des centres sociaux	3,4	3,2

Source : *Projet annuel de performances*.

Le premier ensemble correspond au financement :

– des 80 associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions (pour 5,4 millions d’euros en 2012) ;

– des actions d’évaluation d’impact des politiques publiques et d’élaboration d’outils de gouvernance (à hauteur d’1,4 million d’euros).

(1) Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe.

Quant au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), il 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. Après avoir fortement diminué en 2011, la contribution de l'État serait stabilisée en 2012.

S'agissant de l'IFCASS, comme en 2011, les crédits sont à nouveau divisés par deux (à 400 000 euros), actant la nécessité de transférer pleinement sa prise en charge sur les administrations plus compétentes, le ministère de l'Outre-mer ou la région qui l'héberge.

● **14,1 millions** d'euros sont demandés pour l'action 15 *Rapatriés*, soit une contraction des crédits de 1,4 % (– 200 000 euros) par rapport à 2011 justifiée par la fin des plans de désendettement engagés en faveur des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée et l'aboutissement en 2009 du plan harkis lancé par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

L'essentiel (13,2 millions d'euros) de ces fonds concerne le solde de l'allocation de reconnaissance.

Depuis 2003, cette allocation, indexée sur les prix à la consommation, est versée chaque année aux harkis et à leurs veuves âgés de plus de 60 ans.

Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les bénéficiaires ont pu opter pour une forte augmentation de leur allocation annuelle, son maintien accompagné du versement d'un capital, ou le versement d'un capital se substituant à la rente. Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance ont quasiment tous reçu le montant en *capital* choisi.

La rente *revalorisée* s'élevait à 3 073 euros au 1^{er} janvier 2010 pour environ 650 personnes et la rente *maintenue* à 2 039 euros pour un peu plus de 5 500 bénéficiaires.

*

* *

QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL

Le présent rapport spécial n'a pas pour objet de traiter les crédits rattachés à la politique de la ville. Les chiffres ci-après sont en conséquence donnés hors investissements ANRU – sauf précision contraire. Sur ces aspects, on se reportera au rapport spécial n° 47 de M. François Goulard.

I.– UN QUINQUENNAT QUI A ACCÉLÉRÉ LA CROISSANCE DU PARC LOCATIF SOCIAL

1.– Par la mobilisation de moyens exceptionnels, dans un premier temps

- Le déficit très important de logements locatifs sociaux constaté au début des années 2000 avait conduit le Gouvernement à mobiliser des moyens exceptionnels par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, arrivée à son terme en 2009.

Ils ont été **renforcés et complétés** par la loi du 5 mars 2009 instituant le droit au logement opposable (dite « loi DALO ») et par le plan de relance pour 2009-2010. Ces programmes avaient comme premier objectif d'atténuer 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.

OBJECTIFS CUMULÉS PLAN DE COHÉSION SOCIALE, « LOI DALO » ET PLAN DE RELANCE

(en nombre de logements – hors VEFA)

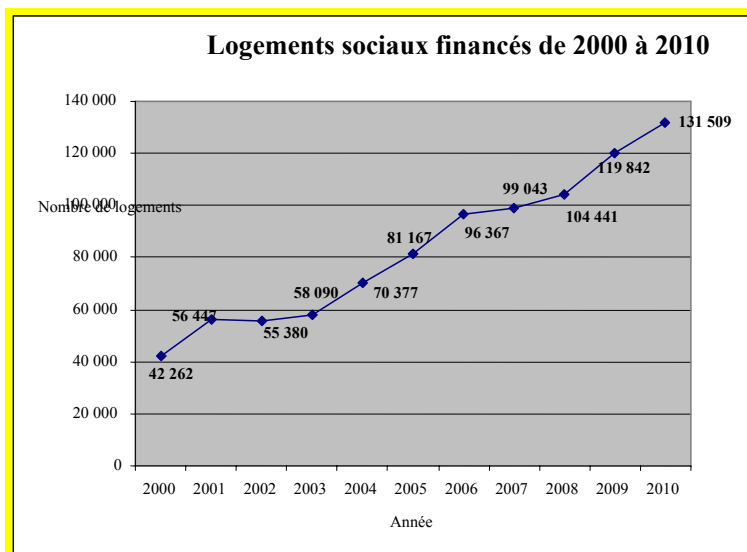
	Plan de cohésion sociale		+ « loi DALO »		+ Plan de relance	Total
	2005	2006	2007	2008	2009 étalé sur 2010	
PLUS – PLA-I	58 000	63 000	80 000	100 000	93 000	394 000
<i>dont PLA-I au moins</i>	5 000	5 000	20 000	20 000	27 500	67 500
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
PLS Foncière	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
PLS Privés	–	–	–	–	15 000	15 000
Totaux	90 000	100 000	117 000	142 000	150 000	599 000

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

Par ailleurs, confronté à la dégradation du marché de l'immobilier avec la crise financière, le Gouvernement a décidé, en octobre 2008, de soutenir la construction et l'emploi dans le secteur du logement en mobilisant les bailleurs sociaux à travers un programme exceptionnel d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de 30 000 logements.

- Les financements ont été à la hauteur des engagements.

Le graphique ci-dessous ⁽¹⁾ illustre la forte progression des financements depuis le début des années 2000 jusqu'en 2010, seconde et dernière année du plan de relance :



La progression en nombre de logements financés a été significative et régulière sur la période 2000 à 2010. Cette progression s'est particulièrement accentuée à partir de l'année 2005, date de début du plan de cohésion sociale, et a atteint des niveaux très élevés en 2009 et 2010, années du plan de relance avec successivement près de 120 000 logements financés en 2009 et plus de 131 500 logements en 2010 ⁽²⁾, soit **un niveau de production plus de trois fois supérieur à celui de l'an 2000**.

Les plans d'action développés entre 2005 et 2010 ont permis le financement de **plus de 631 000 logements supplémentaires** au total, dont 402 554 grâce aux prêts aidés de type PLUS et PLA-I.

Parmi ceux-ci, le plan de relance a directement contribué à financer 15 127 PLAI et 16 409 PLUS, soit un total de 31 536 logements en deux ans.

(1) Les données sont issues de l'Infocentre SISAL depuis 2005 et comprennent l'ensemble des logements locatifs sociaux : PLUS yc PLUS-CD et PALULOS communales, PLAI yc produit spécifique à l'hébergement et PLS yc PLS privés et PLS Foncière.
(2) Avec l'achat de 14 200 logements Icade en Île-de-France.

BILAN DES PLANS : LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

(en nombre de logements)

	2005 (réel)	2006 (réel)	2007 (réel)	2008 (réel)	2009 (réel)	2010 Solde plan de relance+LFI (réel)
Total PLUS	45 744	51 102	46 579	49 099	57 355	58 981
PLA-I	7 538	7 672	13 014	17 000	21 634	26 836
Total logements avec subvention État	53 282	58 774	59 593	66 099	78 989	85 817
PLS et PLS privés	23 708	33 098	33 892	33 253	38 379	45 016
Total	76 990	91 872	93 485	99 352	117 368	130 833
Total y compris réalisation de la Foncière logement	81 167	96 367	97 699	104 441	119 842	131 509

Source : données Infocentre SISAL de janvier 2011.

– La construction et l’acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l’aide de prêts locatifs à usage social (PLUS). Entre 2005 et 2010, ce sont près de 309 000 logements qui ont été financés grâce à ces prêts, dont l’essentiel dans le neuf⁽¹⁾.

– Depuis le 1^{er} avril 2000, la construction et l’acquisition-amélioration de logements très sociaux sont exclusivement réalisées à l’aide de prêts locatifs aidés très sociaux, dits d’intégration (PLA-I). 93 694 logements ont été ainsi financés entre 2005 et 2007. Depuis 2007, leur proportion n’a cessé de s’accroître : **le nombre de financements en PLA-I a été multiplié par trois entre 2005 et 2010**. Il a largement franchi le seuil symbolique des 20 000 logements par an inscrits dans la loi DALO pour atteindre le niveau record de 26 836 PLA-I en 2010, soit une progression de plus de 25 % par rapport à 2009. Parmi ces logements très sociaux financés, 18 208 sont des logements « ordinaires », les autres des logements-foyers tels que des résidences sociales ou des pensions de famille dont la vocation est d’accueillir les personnes qui ont des difficultés temporaires ou pérennes d’accès au logement classique.

– Les prêts locatifs sociaux (PLS) financent quant à eux des structures dédiées (personnes âgées, étudiants, saisonniers) ou des logements locatifs intermédiaires 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 alors limités à 150 % de ceux du PLUS sans possibilité d’application de marges locales de dépassement. De 2005 à 2010, ces financements auront concerné 207 346 logements.

(1) En 2010, les logements neufs représentent 75 % de l’ensemble au niveau national, une proportion variant de 50 % en Île-de-France à 90 % dans les autres régions.

– En outre, 28 415 logements ont été rachetés en VEFA dès octobre 2009, dont 23 079 affectés au logement social (auxquels s’ajoutent 5 336 logements libres acquis par la SNI) – soit un taux d’exécution du programme exceptionnel de 94,7 %.

2.– Par des ambitions maintenues en temps de crise, mais plus ciblées

a) Des objectifs de développement du parc toujours soutenus

- Les objectifs 2011 en PLUS et PLAI ont été maintenus à hauteur des objectifs 2010, hors plan de relance, soit 78 000 logements, avec un effort particulier sur les PLA-I, dont le nombre passe de 20 000 (hors plan de relance) à 22 500. La priorité est donnée à l’offre nouvelle tant par la construction neuve que par l’acquisition-amélioration de logements vacants. Aucun crédit n’est dédié à la réhabilitation de logements sociaux.

Une enquête effectuée au 30 juin auprès des services déconcentrés de l’État donne des perspectives pour la fin d’année à près de 110 000 logements locatifs sociaux (PLUS, PLAI et PLS) en respectant la contrainte budgétaire fixée par la notification de janvier 2011. Le niveau de production des PLAI devrait rester au-delà du seuil symbolique des 20 000 PLAI fixé par la loi DALO.

- L’année 2012 sera la deuxième année hors plan de cohésion sociale et plan de relance. Il est **à nouveau prévu une production de 120 000 logements locatifs sociaux**, se décomposant en 22 500 PLAI, 55 000 PLUS (– 500 par rapport à 2011) et 42 500 PLS (+ 500).

L’effort resterait donc particulièrement marqué sur les produits les plus sociaux (PLAI), afin de soutenir notamment des solutions intermédiaires entre hébergement et logement autonome. Pour accompagner les publics visés, des actions d’accompagnement et d’ingénierie sociale sont également budgétées.

Le nombre de PLS, en légère hausse, doit compenser la disparition des logements conventionnés réalisés par l’Association foncière logement qui se concentre désormais sur le développement de l’offre de logements non conventionnés en zones ANRU dans un objectif de mixité sociale.

b) La territorialisation de la production nouvelle, un enjeu pour le présent et l’avenir

- Depuis 2010, la politique du logement est marquée par la **volonté de mieux adapter la production** de logements sociaux **aux besoins des territoires**. Plus qu’un manque global, ce sont plutôt des crises du logement localisées qui doivent être résolues. L’offre nouvelle doit ainsi être recentrée vers les zones les plus tendues (A, B1 et B2 selon la classification retenue pour le dispositif d’investissement locatif) par un meilleur ciblage des aides.

La programmation 2010 des aides à la pierre avait été réalisée sur la base d'une modulation de la subvention PLAI suivant la zone (de 12 500 euros en zone A à 8 000 euros en zone C). De même, les compléments de subvention pour surcharge foncière ont été réservés aux seules zones A et B1 du territoire - c'est-à-dire là où la tension sur les prix du foncier est la plus forte et renchérit lourdement le coût du logement.

La loi de finances 2011 a fixé un objectif de production de 35 % de logements sociaux en zone A. Par conséquent, les objectifs PLUS/PLAI alloués à l'Île-de-France et en région Provence-Alpes-Côte d'azur sont maintenus en 2011 au niveau de 2010. Le poids relatif de ces régions passe ainsi de 32 % en 2010 à 38 % en 2011. En outre, la programmation 2011 des aides à la pierre a été réalisée sur la même base de modulation de la subvention PLAI qu'en 2010, suivant la zone, de 12 500 euros en zone A à 8 000 euros en zone C. La subvention pour surcharge foncière est réservée aux seules zones A et B1 du territoire, comme en 2010.

L'effort de recentrage de la construction vers les zones les plus tendues est renforcé en 2012⁽¹⁾. Pour le soutenir la ligne « surcharge foncière » est proposée en augmentation par rapport à 2011.

• La capacité à identifier et évaluer les besoins territoriaux en logements présents et à venir est un enjeu fondamental pour une meilleure allocation des moyens publics et l'adaptation de l'offre.

Se caler sur le zonage tendu-détendu retenu pour l'investissement locatif privé est une approche réductrice.

– Plusieurs acteurs, dont le Rapporteur spécial, relèvent **le caractère trop global et simplificateur des zones définies**, qui comprennent souvent des secteurs aux tendances contraires.

S'il s'agit d'orienter au niveau national des aides à la pierre fortement rationnées vers un nombre restreint de territoires, les plus sous tension, ce zonage répond schématiquement à l'objectif. Ce faisant, il ne permet pas de s'adapter à la réalité des besoins de chaque territoire. Par ses restrictions, il peut même contribuer à créer, à terme, de nouveaux secteurs tendus.

Le Rapporteur spécial redit **sa conviction qu'il serait pertinent de laisser aux acteurs locaux, dans un cadre contractualisé avec l'État, de plus grandes marges de manœuvre sur les choix des investissements à mener et l'utilisation des outils budgétaires et fiscaux disponibles**. Cette approche serait la plus susceptible de prendre en compte la multiplicité des problématiques locales en matière de logement.

(1) Il sera désormais mesuré hors établissements pour personnes âgées ou handicapées et étudiants, afin qu'ils puissent continuer à être agréés en zones détendues.

– Les acteurs soulignent aussi **l'inadaptation du zonage actuel aux besoins des publics prioritaires du logement social**.

La mise en œuvre du numéro unique d'enregistrement de la demande locative sociale, à compter de l'automne 2011, devrait permettre de connaître plus précisément le profil des demandeurs et donc d'affiner l'offre nouvelle à la demande.

Cependant, rien ne permet vraiment à ce jour d'anticiper les évolutions à venir, en **tenant compte notamment du dynamisme d'un territoire ou des changements de la composition démographique** (vieillesse, augmentation du nombre de familles à bas revenus...). Le zonage actuel fige une situation à l'instant t.

Le Rapporteur spécial suit donc avec grand intérêt les **travaux entrepris par l'Union sociale pour l'habitat (USH) avec les différents acteurs** concernés, dont les collectivités territoriales, pour développer des concepts, des préconisations méthodologiques et des outils d'aide à l'analyse. Il s'agit de permettre à terme l'analyser dans chaque région de l'ensemble des marchés locaux de l'habitat et la formalisation d'un point de vue commun aux organismes HLM sur les besoins dans chacun de ces marchés.

Il invite le Gouvernement à s'associer à cette démarche, dans sa construction, en mettant à disposition des chercheurs les données sociales utiles à l'établissement de « portraits de territoire », puis dans son utilisation lors de la programmation des investissements.

c) La poursuite du programme national de rénovation urbaine (PNRU)

S'il n'est pas attaché au budget de la politique du logement proprement dite, et s'il n'aboutit pas à créer une offre réellement nouvelle, le programme national de rénovation urbaine bénéficie néanmoins au secteur locatif social. Prévu par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il vise en effet à transformer en profondeur les quartiers d'habitat social public et privé les plus dégradés situés en zone urbaine sensible (ZUS) – ou des quartiers présentant des caractéristiques analogues.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) apporte les financements nécessaires aux maîtres d'ouvrage en regroupant les moyens financiers des partenaires du programme. Elle a vocation à financer la transformation des quartiers sensibles portant notamment sur la démolition et la reconstruction de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation lourde et la résidentialisation de 400 000 autres, dont 180 000 sont visés par les objectifs du Grenelle de l'Environnement. Pour répondre aux demandes des collectivités territoriales, en 2005, puis en 2007, le PNRU a été prolongé jusqu'en 2013, ses objectifs augmentés et les capacités d'affectation de l'ANRU portées

à 12 milliards d'euros. En 2009, le plan de relance de l'économie française est venu abonder l'enveloppe de l'ANRU à hauteur de 350 millions d'euros. Il a permis l'accélération de la mise en œuvre des conventions, en doublant en 2009 l'avance accordée aux maîtrises d'ouvrage.

L'ANRU doit veiller en particulier à ce que soit reconstituée l'offre de logements démolis en articulation avec les programmes locaux de l'habitat (PLH) à l'échelle de l'agglomération ou du bassin d'habitat.

Au 1^{er} juin 2011, 384 conventions pluriannuelles ont été signées. Elles portent sur 482 quartiers où vivent 3,29 millions d'habitants, prévoyant la démolition de 138 000 logements et la reconstruction de 133 000, ainsi que la réhabilitation et la résidentialisation de respectivement 325 000 et 339 000 logements. Tous opérateurs confondus, le nombre des décisions de financement agréées pour des investissements soutenus par l'ANRU a beaucoup progressé :

NOMBRE DE DÉCISIONS DE FINANCEMENT ANRU

	TOTAL (PLAI, PLUS, PLUS-CD)
2004	4 000
2005	5 200
2006	6 600
2007	9 000
2008	12 900
2009	27 900
2010	16 200

Source : ANRU et DHUP

Nombre de logements engagés, l'acquisition-amélioration représente 6% des financés

Ces logements concernent à 90 % les organismes HLM. Par ailleurs, l'observatoire de la production de l'USH estime à 21 000 les logements qui seraient financés par l'ANRU en 2011.

d) Un certain ralentissement de la production de logements à loyers maîtrisés

Depuis le 1^{er} octobre 2006, les propriétaires bailleurs peuvent conclure avec l'ANAH une convention par laquelle ils s'engagent à louer leurs logements à des locataires sous condition de ressources à des niveaux de loyers inférieurs aux loyers du marché. En contrepartie de ces loyers maîtrisés, ils bénéficient d'une déduction fiscale spécifique modulée en fonction de leur degré d'engagement plus ou moins social⁽¹⁾. Si les logements bénéficient de travaux cofinancés par

(1) 30 % pour des loyers intermédiaires, 60 % pour les loyers sociaux ou très sociaux.

l'Agence, la déduction fiscale est complétée par une subvention pour la réalisation des travaux. Lors de la création du dispositif, un conventionnement sur la base des seuls plafonds définis au niveau national a pu générer des effets d'aubaine, le niveau de loyer défini au niveau national par l'État étant parfois plus élevé que le niveau du marché local. Depuis 2008, la fixation des plafonds de loyer au niveau local (et significativement sous le niveau du marché) a réduit cet effet pervers.

La sortie du plan de cohésion sociale marque un ralentissement de la production de logements à loyers maîtrisés, avec **29 697 logements** en 2010 mobilisant 284 millions d'euros de subventions. La redéfinition des priorités d'action de l'ANAH met en effet l'accent sur l'aide aux propriétaires occupants. Néanmoins, la lutte contre l'habitat indigne permet encore de toucher de nombreux appartements puisque, depuis le 1^{er} janvier 2011, **la contrepartie de loyer maîtrisé est devenue la règle pour l'obtention d'une subvention par un propriétaire bailleur** :

- en 2010, sur 29 69 logements passés en loyers maîtrisés, plus de 80 % de la production s'est faite au sein des dispositifs programmés (OPAH, PIG...) mis en œuvre par les collectivités locales ;

- le nombre de logements conventionnés à loyer social ou très social est de 13 921 ;

- la fraction de logements destinée aux populations les plus fragiles (les plafonds de ressources pour les logements conventionnés à loyer très social) est de 2 845 ;

- 15 776 ont été conventionnés sans travaux, au niveau d'un loyer intermédiaire ;

- près de 9 625 logements auraient été remis sur le marché après une vacance de plus d'un an.

Cette production a tout de même été supérieure aux cibles assignées pour 2010. Les objectifs restent assez ambitieux en 2011 avec 16 500 logements visés par la politique de lutte contre l'habitat indigne ou très dégradé. Cependant, le renforcement, en 2012, des interventions de l'ANAH en faveur des propriétaires occupants amène le projet annuel de performance à **réduire sa cible à 13 500 logements sur le prochain exercice** (soit une prévision de 198 millions).

La possibilité de conventionner sans travaux offre une autre voie, bien que plus limitée et aléatoire, pour capter une partie du parc privé. L'ANAH et certaines collectivités réfléchissent aux moyens de mieux la faire connaître et de développer son attrait pour les bailleurs.

Si cette « production » ralentit, elle a tout de même permis de mobiliser environ 30 000 logements sous convention sans travaux et 200 000 avec travaux depuis son lancement en 2006.

3.– Des efforts qui commencent à porter leurs fruits

L'augmentation du nombre de logements sociaux mis en location est nécessairement progressive car un délai important sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs. Au total, il s'écoule au minimum 30 mois entre la décision de financement, la mise en chantier et son achèvement.

L'accélération de ces mises en service est notable.

- Les logements sont 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 cependant qu'une partie des opérations financées. Ainsi, en 2009, les organismes HLM ne représentaient que 81 % du total des opérations ; et les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), environ 10 % du total, ne sont pas comptabilisées.

MISES EN CHANTIER DES ORGANISMES HLM (yc DOM)

(en nombre de logements)

Année	Logements neufs mis en chantier	Acquisition-amélioration	Logements foyers	TOTAL
2005	39 700	6 100	5 300	51 100
2006	45 000	8 900	7 300	61 200
2007	53 300	11 200	6 600	71 100
2008	54 600	11 100	7 200	72 900
2009	77 100	14 300	8 100	99 500
2010	70 400	10 600	10 700	91 700

Source : SOES enquête sur le parc locatif social. Les reconstructions après démolition ne sont pas déduites.

En 2011, l'activité devrait atteindre 103 000 lancements selon l'USH.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DÉMOLIS

Au 1 ^{er} janvier de l'année	Logements démolis ANRU et hors ANRU
2005	11 000
2006	13 100
2007	12 900
2008	14 400
2009	16 500
2010	18 100

Source : SOES enquête sur le parc locatif social.

- L'augmentation du nombre de logements sociaux financés en 2005, 2006 et 2007 s'est traduite par une augmentation sensible du nombre de logements sociaux mis en location à partir de 2007. Le renforcement apporté par la loi DALO a entraîné **une accélération à partir de 2009**, comme le confirment les statistiques suivantes.

NOMBRE DE MISES EN SERVICE

<i>Au 1^{er} janvier de l'année</i>	Logements sociaux mis en service
2002	41 491
2003	42 776
2004	48 692
2005	43 559
2006	45 128
2007	49 092
2008	49 016
2009	57 285
2010	69 095

Source : SOES enquête sur le parc locatif social.

Selon son observatoire, l'USH estime pour sa part que les livraisons s'établissaient à 90 300 en 2009 et 94 300 en 2010. Enfin, 105 000 mises en location pourraient être attendues d'ici la fin de l'année.

Au total, **le parc locatif social**, qui réunit les logements locatifs sociaux des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte (SEM) et des organismes agréés assurant leur gestion locative, atteignait 4 454 000 logements fin 2008 – en hausse de 1 % par rapport à 2007. En 10 ans, de 1999 à 2008, il s'était accru de 42 000 logements en moyenne par an en France métropolitaine⁽¹⁾. À lui seul, le parc des HLM, qui représentait 4 015 000 logements fin 2008, offrait 4 136 000 logements fin 2010 – auxquels s'ajoutaient 255 000 logements foyers dont ils sont propriétaires.

Selon le ministère, les demandes de logement social enregistrées seraient encore de l'ordre de 1,2 million en 2010. Toutefois, 550 000 d'entre elles émaneraient de personnes déjà résidentes d'un logement social.

II.– MAIS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE OBLIGEANT L'ÉTAT À FONDER SES OBJECTIFS SUR D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

Les moyens mobilisés depuis 2005, puis grâce à la contribution exceptionnelle du plan de relance, avaient permis de porter le soutien budgétaire de l'État à un niveau particulièrement élevé.

(1) Au milieu de 2006, selon l'enquête nationale logement 2006, la France métropolitaine comptait 31 263 000 logements.

CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF	Plan de relance	Total (hors reports)	PLF	Plan de relance	Total (hors reports)
2007	476,9	(+ loi DALO)	681,9	458	(+ loi DALO)	468
2008	644,6	–	644,6	433	–	433
2009	530	170	700	547	102	649
2010	480	150	630	564	131	695

Pendant, le contexte de rigueur budgétaire actuel contraint le Gouvernement à réduire les dotations allouées aux aides à la pierre, escomptant sur d'autres sources de financement pour maintenir un rythme de production encore ambitieux.

Comme en 2011, les dotations sollicitées pour 2012 devraient financer la production de 120 000 nouveaux logements locatifs sociaux, en la concentrant sensiblement dans les zones les plus tendues.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2012

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	55 000	33
PLAI	22 500	216
PLS	42 500	
Surcharge foncière		190,6
Sous total : offre nouvelle	120 000	439,6
Démolition	1 360	3,4
Actions d'accompagnement et numéro unique		7
Total		450

Pour autant, le projet de loi de finances prévoit une dotation en forte baisse, de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 50 millions, soit – 10 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011) et de 303,7 millions d'euros en crédits de paiement (– 226,3 millions ou - 42,7 %). L'action 1 *Construction locative et amélioration de l'habitat* du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* où sont inscrites ces dotations porte ainsi le **plus important choix d'économie de la mission Logement**.

Même la ligne pour surcharge foncière⁽¹⁾, qui doit permettre une implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés, est réduite de 242,1 à 190,6 millions entre 2011 et 2012.

(1) 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. Cette subvention de l'État 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.

Cette diminution des aides à la pierre de l'État se fait d'autant plus sentir que **le coût de revient d'un logement social a augmenté de près de 86 % en 10 ans.**

PLAN DE FINANCEMENT MOYEN D'UN LOGEMENT SOCIAL (PLUS) ENTRE 2000 ET 2010

(en euros par logement)

	2000		2010	
Subvention de base État	4 600	6 %	1 900	1 %
Subvention foncière État	800	1 %	2 000	1 %
Subventions collectivités locales	3 600	5 %	11 000	8 %
Subventions 1%	400	1 %	3 800	3 %
Autres subventions	1 000	1 %	1 800	1 %
Prêts	62 200	81 %	105 000	74 %
Fonds propres	4 100	5 %	16 800	12 %
Total	76 700	100 %	142 300	100 %

Source : DHUP.

L'évolution retracée par le tableau ci-dessus montre que l'augmentation du prix de revient a été couverte par une augmentation également importante des aides des collectivités territoriales et des apports en fonds propres des organismes constructeurs.

De fait, la réussite de ces programmes ambitieux de logements passe par **une mobilisation nationale et locale de tous les acteurs** : services de l'État, délégataires des aides à la pierre, collectivités territoriales, bailleurs sociaux (organismes d'HLM et établissements publics locaux), partenaires sociaux à travers Action Logement, organismes prêteurs, promoteurs privés et établissements publics fonciers.

En tout état de cause, en complément des aides directes de l'État, le parc locatif social bénéficie pour son développement et son amélioration d'autres sources de financement (ou d'allègement de ses coûts) très substantielles.

- À commencer par un complément en crédits de paiement, en 2012, de **140 millions de fonds issus du prélèvement sur le potentiel financier des HLM** et des SEM voté en loi de finances pour 2011. 105 autres millions seront versés à l'ANRU.

- Entre 2009 et 2011, **Action logement** a fortement accru ses interventions en faveur du secteur locatif social avec, notamment, une enveloppe dédiée aux subventions augmentée d'un tiers (pouvant atteindre 315 millions d'euros annuels au lieu de 225 millions d'euros). En 2010, c'est un total de 970 millions qui a été consacré aux financements à long terme du secteur. Le nouveau cadrage 2012-2014 prévoit une **enveloppe triennale de 2,8 milliards** pour le logement social – sans avoir cependant défini la part des subventions, des apports en fonds propres ou des prêts.

● **Les aides de circuit**

– L’obtention par les maîtres d’ouvrage de la décision portant octroi de subvention de l’État en PLUS ou en PLA-I leur permet d’obtenir des prêts de la Caisse des dépôts d’une durée plafonnée à 40 ans et indexés sur le taux de rémunération du livret A. En outre, la durée de ces prêts est portée à 50 ans sur la partie du prêt correspondant à la charge foncière (achat du terrain et dépenses consécutives en construction neuve et achat de l’immeuble bâti en acquisition-amélioration). Le taux des prêts au logement social a été progressivement diminué à compter de 2005. Depuis le 1^{er} août 2011, il est de 2,85 % pour le PLUS, de 2,85 % pour les opérations de construction-démolition (PLUS CD) et de 2,05 % pour les PLA-I (avec un taux de livret A à 2,25 %).

La Caisse des dépôts et consignations gère, au 31 décembre 2010, un **encours de prêts habitat-ville de 110 milliards d’euros, marquant une progression de 8,3 milliards par rapport à 2009**. Les signatures de nouveaux prêts ont atteint 16 milliards en 2010 (y compris 2,4 milliards de refinancement PLI, PLS et PSLA auprès de la CDC des établissements bancaires), soit une hausse d’un tiers par rapport à 2009. L’évolution des encours traduit bien une montée en charge des financements de logements sociaux sur ces dernières années :

FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE PAR LA CDC

(en milliards d’euros)

	2007	2008	2009	2010	Août 2011
Total des encours	85	90	98	107	112
Signatures de prêts (flux)	8,8	13,6	15,8	17,3	11,5

(en nombre de logements)

Développement parc social	49 109	54 635	67 696	88 976	50 327
Politique ville	8 340	11 550	15 316	19 516	10 384
Populations fragilisées	11 234	18 674	22 074	24 338	15 978
Nb logements acquis ou construits	68 683	84 859	105 086	132 830	76 689
Politique ville	142 555	148 323	180 178	216 036	135 335
Populations fragilisées	5 925	8 049	9 248	8 482	5 363
Nb logements réhabilités	148 480	156 373	189 426	224 518	140 698

Source : Fonds d’épargne de la Caisse des dépôts et consignations

Au regard des programmes déjà connus, la CDC prévoit des flux à venir sur les dix prochaines années qui varieraient entre 12,9 et 4,7 milliards d’euros par an, à raison de 13,7 milliards en 2012. Les encours de prêts pour le logement social et la ville progresseraient ainsi à 117,5 milliards en 2011, 127,5 en 2012, jusqu’à 191,8 milliards en 2021.

Par comparaison, au 31 août 2011, la ressource centralisée (Livret A, compte de développement durable, etc.) sur le Fonds d’épargne de la CDC s’élevait à 216,6 milliards d’euros. La collecte nette centralisée atteignait 5,4 milliards.

– Le taux des prêts PLS est également indexé sur le taux de rémunération du livret A. Au 1^{er} août 2011, il était de 3,32 % pour une durée maximale de 40 ans, portée à 50 ans pour la partie du prêt correspondant à la charge foncière. L’obligation d’une quotité minimum de 10 % de fonds propres a été levée par le décret du 18 juillet 2006, mais ce prêt doit couvrir au moins 50 % du prix de revient de l’opération. Sa durée ne peut être inférieure à 15 ans.

– Entre 2009 et 2011, le mouvement HLM a également bénéficié d’un **éco-prêt bonifié** de la CDC à 1,9 % sur 15 ans. Il s’agissait de s’inspirer de l’éco-PTZ alloué au secteur privé. Une première enveloppe de 1,2 milliards d’euros de ces prêts a été mobilisée pour financer sur deux ans à partir de 2009 la réhabilitation énergétique de 100 000 premiers logements. Avec un excellent effet de levier puisque, pour un coût annuel de bonification de 80 millions, ces prêts se sont traduits par 2,8 milliards d’euros de travaux (correspondant à 33 000 emplois directs et 19 000 induits) et devraient permettre de réduire en moyenne les dépenses énergétiques de 468 euros par logement et par an.

Cependant, ce sont 800 000 logements HLM moins performants qui ont été inscrits dans la loi « Grenelle I ». Or, depuis la consommation de la première enveloppe, aucun nouveau prêt n’a été accordé, malgré l’afflux des demandes. Fin septembre 2011, le Gouvernement a assuré le secteur HLM de la reconduction et de la pérennisation de ce dispositif, mais aurait souhaité le faire porter par la section générale de la CDC. Cette dernière ayant refusé de la mobiliser, ce sera le Fonds d’épargne qui prendra cette nouvelle charge dont le montage financier est encore en cours de discussion. Le taux devrait être désormais variable et s’étaler sur 20 ans.

• Enfin, les **avantages fiscaux en faveur du secteur locatif social représenteraient 1,9 milliard d’euros en 2012.**

Depuis 1996, les opérations de construction bénéficient de l’application d’un taux de TVA réduit à 5,5 %. Cette disposition a été étendue aux travaux d’amélioration, de transformation ou d’aménagement de logements locatifs sociaux et aux opérations d’acquisition-amélioration à compter du 1^{er} janvier 1998. Le manque à gagner pour l’État devrait atteindre 1 030 millions d’euros en 2012, comme en 2011.

L’ensemble des opérations bénéficie de l’exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 15 ans. Cette durée d’exonération est portée à 25 ans pour les logements locatifs sociaux financés entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2014⁽¹⁾. Depuis la loi de finances initiale pour 2009, l’allongement de l’exonération aux collectivités territoriales concernées est compensé par l’État à hauteur de 83 %. Le ministère en charge du logement évalue cette dépense fiscale à environ 800 millions par an.

(1) Disposition résultant de l’article 6 de la loi du 25 mars 2009.

Les organismes HLM et OPAC sont par ailleurs exonérés d'impôt sur les sociétés, ce qui représenterait une dépense fiscale de 700 millions d'euros en 2012.

On peut également relever que n'étant pas soumis à la contribution sur les revenus locatifs (CRL), les organismes de logements sociaux économiseraient quelque 400 millions par an.

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012
1. Imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1 ^{er} 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 2011	70	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	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	10	-
4. Dégrèvement 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	20	24	26	27
5. Exonération de taxe foncière sur le bâti en faveur des immeubles à caractère social	4	8	18	nc
6. Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, 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 : – logements sociaux à usage locatif ; – logements destinés à la location-accession ou à l'accession sociale à la propriété avec acquisition différée du terrain ; – logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; – logements relevant de certains établissements d'accueil de personnes âgées ou handicapées ; – immeubles sociaux apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	1 000	1 130	1 030	1 030
7. Exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	800	750	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	100	150	150	150
9. Imposition au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1 ^{er} 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)	nc	nc	nc	nc
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	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	nc
12. Exonération de TVA des cessions de terrains par les collectivités locales aux offices publics d'HLM	15	6	nc	nc

Nc : non chiffrable

Source : projet annuel de performances.

III.– LA MISE EN ŒUVRE DU PRÉLÈVEMENT DE « MUTUALISATION » DES RESSOURCES DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL

À la fois convaincu de la pertinence d'un dispositif de mutualisation et conscient de la perfectibilité d'un régime qu'il a contribué à élaborer sans avoir tout le recul nécessaire, le Rapporteur spécial s'est attaché à en suivre la mise en œuvre et à recueillir les premiers enseignements de cette expérience.

1.– Les objectifs de la réforme

● Mutualiser les ressources du secteur locatif social

– Le dispositif visait à renforcer les moyens mobilisés en faveur des aides à la pierre, au-delà des subventions pouvant être inscrites au budget de l'État, et à consolider les financements des engagements déjà programmés de l'ANRU, dans un contexte de rigueur budgétaire et de réduction prévisible des ressources du 1 % logement.

– Au-delà de l'idée de partager l'effort de réduction des dépenses budgétaires, qui est demandé à tous les opérateurs publics, la réforme cherchait plus spécifiquement à mutualiser les disponibilités financières que ces organismes d'habitation à loyers modérés ne mobilisent pas dans de nouvelles opérations locatives sociales – notamment parce qu'il n'existe pas de besoins localement – pour les redistribuer, via un fonds dédié au sein de la CGLLS (1), à des territoires plus tendus.

Il apparaît en effet que ces organismes, qui bénéficient d'importants soutiens publics et avantages fiscaux pour développer l'offre de logements sociaux (voir supra), présentent une situation financière globalement confortable, tant en termes de fonds propres que de rentabilité économique. Déjà amortie la partie la plus ancienne de leur parc génère des excédents dont une part était simplement thésaurisée ou investie dans des placements financiers sans projets concrets en perspective.

Fin 2010, le cumul global de la trésorerie s'élevait à près de 10 milliards d'euros. L'autofinancement du secteur, après remboursement d'emprunt, représentait près de 12,5 % du volume des loyers.

Les rapports 2009 et 2010 de la MIILOS ont confirmé que la situation financière des organismes est correcte ou excellente dans 69 % des cas.

(1) Caisse de garantie du logement locatif social.

- **En évitant de pénaliser les organismes les plus actifs**

– La réforme s’est attachée à renforcer le prélèvement sur les ressources financières nettes des organismes HLM créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (dit « *taxe sur les dodus dormants* »), en le centrant sur leur potentiel financier (la richesse accumulée).

Pour ne pas aggraver les difficultés financières de certains, elle a exonéré les plus fragiles ; et introduit plusieurs autres aménagements pour ne pas décourager la constitution de groupes ni la vente de logements sociaux aux occupants, qui répondent à des priorités du Gouvernement.

Pour éviter que les organismes ne reportent cet effort contributif sur les locataires, elle a parallèlement créé, pour trois ans, un régime de plafonnement des loyers et redevances indexé sur l’indice de référence des loyers.

Elle a surtout prévu **une progressivité de l’effort contributif** (en rapportant le potentiel financier au nombre de logements gérés et en appliquant un barème progressif à la moyenne des potentiels financiers au logement des 5 dernières années) afin qu’il pèse davantage sur les organismes les moins actifs à développer le parc social, **ainsi qu’un mécanisme de plafonnement** pour éviter un effet confiscatoire. La période de 5 ans est censée prendre en compte la durée moyenne du cycle d’investissement dans ce secteur d’activité et doit conforter l’assiette fiscale.

– Le prélèvement est complété par une *majoration de la cotisation additionnelle sur l’autofinancement net* (la richesse produite) des organismes déjà versée à la CGLLS, dans la limite de 70 millions par an en 2011, 2012 et 2013.

L’association des deux assiettes devrait répartir l’effort contributif de manière plus équilibrée.

Enfin, pour permettre aux organismes de réviser leurs projets en tenant compte des effets de la « *péréquation* » [intitulé conservé par le Gouvernement] sur leurs objectifs, la loi a reporté au 31 juillet 2011 la date limite pour signer les conventions d’utilité sociale qui étendent aux opérateurs que sont les HLM la logique de résultats voulus par la LOLF.

2.– Les premières observations

- **En termes de rentabilité immédiate**

Les stratégies d’évitement qui auront fortement amoindri les recettes attendues de la « *taxe sur les dodus dormants* » (10 millions au lieu de 20), devraient être limitées par la prise en compte des cinq exercices antérieurs. Par ailleurs, s’agissant désormais d’une taxe par répartition, les paramètres peuvent être adaptés afin qu’il produise 175 millions d’euros par an.

Cependant, les textes d'application (notamment l'arrêté fixant les taux du barème) n'ont été pris qu'à la fin du mois d'août 2011. La campagne de déclaration de l'assiette étant ouverte pour une période de 45 jours, le versement des organismes HLM à la CGLLS ne devait intervenir que dans le courant du mois d'octobre. Il est donc **trop tôt pour apprécier l'efficacité fiscale** du dispositif et les difficultés, autres que techniques, rencontrées.

● En termes d'équité et d'efficacité opérationnelles

Le Gouvernement escompte que le plafonnement pendant trois ans des ressources des organismes HLM (les loyers pour l'essentiel) leur impose de s'adapter au prélèvement autrement : en mobilisant les ressources inemployées, en optimisant leur gestion ou en cédant une partie de leur parc.

Il espère que, dans un second temps, le dispositif ait un effet incitatif, éventuellement vers un regroupement accru des organismes, surtout en faveur du développement du parc. Si, en dernière analyse, le besoin n'est pas avéré, il est légitime que ces ressources gelées pour la mission première du secteur soient réorientées vers les territoires les plus en besoin.

De manière générale, le Gouvernement attend du nouveau dispositif une incitation à améliorer la performance économique du secteur.

Néanmoins, l'Union sociale pour l'habitat observe déjà, « *au-delà de la perte globale de moyens pour les organismes* », certaines « *[contradictions] avec d'autres politiques publiques. Ainsi :*

– (...) *en retenant comme indicateur l'accroissement du patrimoine, il ne prend pas en compte l'activité en zone ANRU qui conduit à des investissements mais pas à du patrimoine en plus (pour les organismes qui commencent par démolir, il peut même y avoir baisse du patrimoine) ;*

– *les organismes qui ont une politique foncière anticipatrice peuvent être pénalisés ;*

– *à potentiel financier et niveau d'activité comparables, des organismes ayant des choix différents pour le préfinancement de leurs opérations nouvelles se verront appliquer des prélèvements différents,*

– *des organismes dont le potentiel s'est réduit sont taxés sur une ressource qui n'existe plus. »*

Il pourrait être effectivement nécessaire d'étudier une meilleure prise en compte des investissements dans des opérations ANRU afin de ne pas supprimer les ressources qui seraient mobilisées aux phases de reconstruction.

Il n'en reste pas moins cependant que le dispositif ne peut donner un trop grand poids aux investissements et actions qui *pourraient* servir de base à de futurs logements, mais sans engagement concret ni terme défini - Sauf à dévoyer la philosophie du dispositif.

En revanche, non seulement la différenciation des contributions selon les stratégies financières pose un problème d'équité, mais ces procédés risquent à terme de contrecarrer une bonne gestion des investissements et des ressources, tout en diminuant les recettes du prélèvement.

Interrogée pour son excellente connaissance du secteur, **la Caisse des dépôts a exprimé certaines craintes.**

D'abord, si ses données à fin 2009 confirment la relative stabilité du potentiel financier des organismes depuis 2005, cette situation pourrait être remise en cause en raison de la hausse continue du prix de revient des opérations nouvelles et/ou des subventions en baisse, qui entraînent un recours accru à l'emprunt ou une mobilisation plus intense des fonds propres des organismes. Cette dernière évolution répond à l'un des objectifs de la réforme de 2010, mais elle peut aussi « *entraîner la fragilisation de la structure financière des organismes, la réduction de leur potentiel financier et donc probablement leur production de logements à moyen terme* ».

La CDC relève en outre deux aspects :

– Les organismes de petite taille disposant d'un potentiel financier par logement plus élevé que les autres devraient être impactés de manière plus sensible par le prélèvement alors même qu'ils ont une capacité d'autofinancement plus réduite.

La perception d'un traitement inéquitable entre « *gros* » et « *petits* » risque d'être renforcée par les possibilités offertes aux groupes de réduire la taxe à laquelle ils seront assujettis. Les organismes appartenant à un groupe peuvent ainsi opter pour un calcul du prélèvement au niveau consolidé ou bien entité par entité, selon le résultat qui leur est le plus favorable.

« *Si ces dispositions visent à favoriser le regroupement et la taille des opérateurs, le Fonds d'Épargne n'est pas en mesure de corrélérer de manière probante la taille des organismes et la performance de leur gestion, que d'autres formes de coopération sont à l'inverse de nature à renforcer.* » Le rapport MILOS 2010 indique pour sa part qu'au-dessus de « *5 000 logements, l'effet positif de taille pourrait devenir contestable* ».

– Le législateur souhaitait favoriser la construction de logements en stimulant l'injection de fonds propres des organismes. « *Les stratégies déployées par les organismes en 2011 risquent de priver d'effet cette mesure (stérilisation du potentiel financier sans contrepartie en termes de construction)* ». Ainsi, certains organismes :

- ♦ retardent la mobilisation de leurs financements bancaires à long terme ;
- ♦ privilégient des lignes court terme (qui n'entrent pas dans l'assiette de la taxe), stratégie favorisée en 2011 par un positionnement très favorable des taux courts comparés à celui du Livret A ;

♦ pourraient accélérer le remboursement anticipé de prêts anciens dont le taux est aujourd'hui élevé, afin de minimiser leurs fonds propres.

Ces stratégies ne sont pas dénuées d'effets pervers :

♦ elles induisent une importante volatilité sur les prévisions de prêts du Fonds d'Épargne et sur sa prévision de résultat : les prévisions pour le secteur Habitat-ville en 2011 ont été revues à la baisse à hauteur de 12,5 milliards (contre 14,7 initialement prévus) et celles pour 2012 devront aussi en tenir compte ;

♦ elles fragilisent certaines contreparties et les incitent à des arbitrages risqués ;

♦ aucun bénéfice n'est perceptible pour le rythme de construction de logements.

Autant d'évolutions à suivre et étudier pour adapter le système de mutualisation, dont la légitimité demeure.

La CDC suggérerait pour sa part, plus que des corrections à la marge sur la définition du potentiel financier à retenir, un renforcement de la cotisation sur la capacité d'autofinancement existante, qui offre, selon elle, une assiette plus large, plus stable et qui « avantage » les organismes qui produisent beaucoup.

Un temps minimal d'expérimentation est cependant pertinent pour mesurer la portée de ces difficultés et stratégies. Dans l'immédiat, on peut considérer que le nouveau prélèvement a eu le mérite de faire bouger les « dodus dormants » tout en offrant de nouvelles ressources qui bénéficient, directement ou indirectement, au logement social.

• Quant au retour du bénéfice vers les HLM

En 2012, il est prévu que 140 millions du fonds dédié viendront compléter les aides à la pierre inscrites au budget de l'État pour le développement du logement social.

Les 105 autres millions seront alloués aux opérations de l'ANRU qui touchent largement le secteur social.

*

* *

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

I.- LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF : UN LEVIER QUI A FAIT SES PREUVES

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 permettre en conséquence une détente des prix des loyers. Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif devraient atteindre **en cumul plus d'un 1,3 milliard d'euros en 2012**.

A.- DES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF QUI SE SONT ADAPTÉS À LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES

• Depuis une vingtaine d'années, différents dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif se sont succédé. Il s'agissait au départ de mécanismes de réduction d'impôts appliqués à une partie du coût 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. Par la suite, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat a mis en place le « *dispositif Robien* » pour les logements neufs. Ceux-ci ont pu bénéficier 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. Sur 15 ans, l'amortissement atteint 65 % du prix d'achat. Les plafonds de loyers ont été majorés et les plafonds de ressources des locataires supprimés.

Ces dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont clairement permis de développer le parc locatif privé, mais ont également fait l'objet de critiques. Tout d'abord, ils ont été accusés de favoriser une augmentation des loyers, dans la mesure où les tarifs des nouveaux logements étaient censés s'aligner sur les loyers-plafonds. Il apparaît, en réalité, que les loyers de ces logements se sont alignés sur ceux 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** et, comme dans tous les secteurs de l'économie, les prix ont tendance à évoluer en fonction du rapport entre l'offre et la demande.

Cependant, la localisation des constructions nouvelles n'était pas pleinement satisfaisante. Certains investisseurs ont raisonné en termes d'avantage fiscal 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 peuvent avoir des difficultés à louer leurs biens et, surtout, à les louer aux conditions qu'ils avaient envisagées dans leur plan de financement.

• 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 alors mené, à la demande du Président de la commission des Finances, une mission d'information sur l'efficacité de ces dispositifs ⁽¹⁾, à la suite de laquelle 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 même 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 d'amortissement en système de réduction d'impôt, plus juste car identique pour un même montant d'investissement quelle que soit la tranche supérieure d'impôt sur le revenu, et ainsi susceptible 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, a remplacé les dispositifs « *Robien* » et « *Borloo* » par un nouveau dispositif, ensuite dénommé « *Scellier* », en vigueur du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012. Il s'agit d'une réduction d'impôt d'un taux, à l'origine, de 25 % du montant de l'investissement limité à 300 000 euros pour 2009 et 2010 et de 20 % pour 2011 et 2012. Elle est normalement réservée aux investissements situés dans les zones tendues (A et B) et 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, la réduction d'impôt étant répartie sur cette période de location obligatoire.

Le même article a créé un dispositif dit « *Scellier intermédiaire* » lorsque la location est consentie avec un plafond de revenus et s'inscrit dans des plafonds de loyers plus contraints. Aux avantages du « *dispositif Scellier* » de base s'ajoute une déduction de 30 % du montant des loyers assujettis à l'impôt sur le revenu.

Ensuite, dans la droite ligne du « *Grenelle de l'environnement* », anticipant la mise en œuvre de la norme de performance thermique BBC qui ne deviendra obligatoire pour toutes les nouvelles constructions qu'en 2013, la loi de finances initiale pour 2010 a soumis le dispositif à un « verdissement » graduel. Les taux en vigueur sont maintenus voire renforcés (25 % en 2010 et 2011 puis 20 % en 2012) au titre de l'acquisition d'un logement répondant aux critères du label « *bâtiment à basse consommation énergétique* » (aux exigences supérieures à la réglementation actuelle) et, parallèlement, ont été progressivement

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

diminués (25 % en 2010, 15 % en 2011 et 10 % en 2012) pour les logements ne respectant que la réglementation thermique en vigueur. Cette réduction ne s'applique qu'aux seuls investissements éligibles en métropole.

Enfin, ces taux ont été à nouveau réduits sous l'effet du « *rabot fiscal* » appliqué aux niches fiscales par la loi de finances initiale pour 2011. Les taux en vigueur en 2011 ont été baissés à 22 % et 13 % ; et ceux applicables à 2012 ramenés à 18 % (BBC) et 9 % (non BBC).

En dehors de ces variations de taux, les règles d'application du dispositif sont demeurées stables.

• Cependant, la révélation de nouvelles distorsions, nuisant à sa juste adaptation aux besoins et partant, à la crédibilité du dispositif, a exigé de nouveaux aménagements :

– Les plafonds de loyers fixés par le pouvoir réglementaire ont été fortement revus à la baisse pour répondre au constat selon lequel ils étaient, dans la plupart des cas, très supérieurs aux loyers de marché (de 5 % à 50 % selon les communes). Au travers de cette réforme, l'objectif était de **limiter l'effet de plafonds déconnectés des loyers pratiqués sur les marchés locatifs locaux afin de protéger les investisseurs**, tout en garantissant une certaine maîtrise des loyers sur les communes situées dans les zones les plus tendues. Les nouveaux plafonds ont donc été définis de façon à garantir une rentabilité brute de 4 % en moyenne.

Au contraire, les plafonds de loyers applicables en zone C dans le cadre d'une dérogation à la règle du zonage ont été très dégradés, au regard de ceux de la zone B2, afin de garantir que seuls les projets répondant véritablement à une demande locale forte soient poursuivis.

– Le recours au zonage, nécessairement imparfait, a été un peu assoupli par l'instauration d'une dérogation à l'exclusion des communes situées en zone C lorsque la situation locale le nécessite. 84 demandes ont été reçues par les services ministériels. 24 refus ont été notifiés ; les autres dossiers sont en cours d'examen. Ce régime devrait permettre de limiter les effets négatifs de la répartition des communes au sein des différentes zones, sur le fondement de critères objectifs.

Le Rapporteur spécial dénonce néanmoins le relatif artifice de cet aménagement : il donne accès au bénéfice de la réduction d'impôt « *Scellier* », mais applique des plafonds de loyers interdisant de fait une réelle rentabilité des investissements.

En tout état de cause, si la dérogation est légitime, elle devrait également s'accompagner d'une révision régulière de la composition de la zone B2. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, la dernière actualisation de la liste réalisée par l'arrêté du 29 avril 2009 n'a conduit au déclassement d'aucune commune de la zone B2 à la zone C, tandis que 719 nouvelles communes ouvrent désormais droit à ce dispositif. Les conséquences négatives de l'absence d'une révision régulière

du zonage sont déjà manifestes dans certaines villes et menacent la crédibilité du dispositif. Selon le dernier rapport sur l'application de la législation fiscale de notre Rapporteur général ⁽¹⁾, on peut estimer que plus de 260 communes, ouvrant droit à la réduction d'impôt, ne devraient plus accueillir d'opérations de construction de logements locatifs.

B.– UN « DISPOSITIF SCELLIER » SOUTENANT LA VENTE DE TROIS LOGEMENTS NEUFS SUR CINQ

1.– Le soutien du marché du logement face à la crise

● L'année 2008 avait été marquée par une chute des ventes de logements neufs, descendues à 79 400 contre 127 300 en 2007. Une grande partie du différentiel correspondait à la baisse de près de moitié du nombre de logements vendus pour l'investissement locatif, avec 35 000 logements vendus au lieu des 62 500 acquis en 2007.

En conséquence, entre octobre 2008 et septembre 2009, le nombre des mises en chantier a notablement diminué à 326 000, en repli de 21,4 % par rapport au niveau constaté au cours des douze mois précédents. Les 326 000 logements neufs couvraient à peine 1,5 % du parc immobilier, soit beaucoup moins que le nombre de logements touchés par l'obsolescence.

Avec la crise, c'est l'ensemble du secteur immobilier et en amont de la construction, avec des conséquences lourdes sur l'emploi, qui risquait d'être durablement sinistré.

● La création du « *dispositif Scellier* » a immédiatement contribué à une forte reprise des ventes, malgré la poursuite de la crise économique. **Le nombre de logements acquis ou construits bénéficiant d'une réduction d'impôt a retrouvé son niveau d'avant la crise dès 2009** avec 65 000 logements acquis sur un total de ventes de 106 000. En 2010, 77 500 logements ont à nouveau été acquis, confirmant ainsi le succès du dispositif et portant les ventes totales à 117 000.

Il a donc rempli le premier objectif poursuivi lors de sa création, soit de relancer très efficacement le marché de l'immobilier locatif neuf, en réduisant les stocks et permettant de nouvelles mises en chantier.

Au-delà de ces résultats quantitatifs, ce dispositif a permis dans la plupart des cas de mieux cibler la répartition des logements en fonction des besoins des marchés locatifs. Le tableau ci-dessous illustre le maintien en 2010 d'un pourcentage d'acquisitions ou de constructions en zone très tendue (zone A) supérieur à celui des dispositifs Robien et Borloo (25 % contre 13 %), ainsi que la diminution sensible du nombre de logements construits en zone moins tendue (zone B2) au profit de la zone intermédiaire (zone B1) ⁽²⁾.

(1) Rapport n°3631 du 6 juillet 2011.

(2) Sous le régime des dispositifs Robien et Borloo, 43 % des logements étaient construits en zone C et 27 % en zone B2, concentrant ainsi les deux tiers des logements construits dans les zones les moins tendues.

« LOGEMENTS SCCELLIER » ACHETÉS EN 2009 ET 2010

(en nombre de logements)

Zone	2009	Répartition	2010	Répartition
A	15 500	25 %	19 000	25 %
B1	17 500	35 %	38 000	50 %
B2	20 000	40 %	18 000	25 %
C	–	–	–	–
Ensemble	50 000	100 %	75 000	100 %

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

Ce dispositif a également permis de créer une offre de logements intermédiaires, dont l'objectif est de favoriser la mobilité progressive des locataires du secteur social vers le secteur libre. En 2009, un tiers des logements acquis ou construits étaient des logements répondant à des obligations de plafonds de ressources des locataires et de loyers définis de façon à demeurer inférieurs de 20 % à ceux du marché.

Toutefois, la suppression de toute possibilité de cumul entre le « *Scellier intermédiaire* » et le prêt locatif social (PLS) par la loi de finances initiale pour 2010 a sensiblement découragé l'investissement privé dans le logement social, ses contraintes excédant désormais les avantages.

Enfin, les dispositions spécifiques au verdissement de la réduction d'impôt ont également assuré le développement précoce d'une offre de logements fondée sur le respect de la réglementation thermique applicable aux « *bâtiments basse consommation* » (BBC), trois ans avant que cette réglementation ne devienne la norme applicable à l'ensemble des constructions.

2.- Un coût à la hauteur de l'efficacité du dispositif

Le coût moyen de l'avantage fiscal pour l'année 2010 est estimé à un peu moins de 35 000 euros par logement pour la formule de base (réduction d'impôt de 25 % étalée sur 9 ans). Le coût macro économique est estimé par le ministère chargé du logement à 3,9 milliards par génération dans l'hypothèse de 80 000 logements annuels. L'imputation annuelle de ce coût s'étale toutefois sur la durée de l'avantage fiscal. En raison du « verdissement » du dispositif, qui est entré en vigueur en 2011, et du « *coup de rabot* » opéré en loi de finances initiale pour 2011, le coût moyen de l'avantage fiscal par logement en 2011 devrait diminuer sensiblement (à 32 000 euros pour un logement BBC de 181 000 euros, et à 24 500 euros pour un logement non BBC de 168 000 euros).

Le tableau suivant illustre la montée en charge du coût des générations de logements acquis ou construits en 2009 et 2010 dans le contexte de crise immobilière et la baisse attendue de ce coût consécutive aux réformes appliquées à ses taux de 2011 et de 2012. Ce coût se poursuit jusqu'en 2028, année de la fin d'incidence budgétaire du dispositif.

MONTÉE EN CHARGE DU COÛT DES « LOGEMENTS SCELLIER »

(en millions d'euros)

Coûts	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Par génération	3 406	3 892	1 976	1 779	0	0	0	0	0	0
Par année	0	138	400	650	877	998	1 041	1 041	1 041	1 041

Note : en l'état actuel de la législation, le dispositif arrive à son terme le 31 décembre 2012.

Si l'on considère l'ensemble des aides publiques (supportées par l'État, les collectivités territoriales et Action logement) dont bénéficie un investissement en locatif privé et un logement social, elles sont nettement supérieures dans le second cas, jusqu'à 50,6 % de l'opération et un coût double pour un PLAI contre 20 % pour un investissement locatif.

Cette comparaison est assez artificielle car les deux dispositifs poursuivent des objectifs différents : augmentation de l'offre de logements locatifs pour les premiers (avec un effet de second rang de détente du marché locatif), augmentation de l'offre de logements à faible loyer pour les seconds. Au demeurant, l'investissement locatif contraint le propriétaire à louer son bien sous des plafonds de loyer pendant 9 à 15 ans, tandis que les logements sociaux sont conventionnés pour une période de 15 à 40 ans. Néanmoins, elle renforce le **bilan plutôt positif entre coûts et efficacité du dispositif d'incitation fiscale au regard de l'objectif de développement du parc locatif**.

3.- Concilier économie et incitation

L'article 40 du projet de loi de finances pour 2012 propose de réformer le dispositif. Il vise à accentuer son efficacité sur l'objectif de second rang qu'est le verdissement du parc, et à réduire son poids fiscal tout en favorisant son allocation sur les zones tendues :

- le taux de la réduction d'impôt serait ramené à 16 % (soit 14 % après l'application de la réduction homothétique de 10 % sur les dépenses fiscales proposée à l'article 45 du projet de loi). Mais la réduction supplémentaire du « *Scellier intermédiaire* » serait maintenue à 10 % (pour deux prolongements de la location de 3 ans à 5 %) – avant « *coup de rabot* » ;

- l'avantage fiscal ne s'appliquerait que dans la limite de plafonds de prix de revient des logements qui seraient fixés par zone géographique ;

- il serait réservé exclusivement aux logements neufs bénéficiant du label BBC 2005 et aux logements rénovés assortis d'un label attestant d'un niveau de performance énergétique exigeant ;

- il serait amélioré en accordant le bénéfice de l'avantage fiscal en cas d'acquisition d'un logement réhabilité ;

- enfin, il serait prolongé jusqu'au 31 décembre 2015.

- Le Rapporteur spécial regrette que le nouveau « *rabotage* » des dépenses fiscales ne vienne s'ajouter à la réforme globale du dispositif, notamment de ses taux. En effet, **si des économies sont nécessaires, baisser le**

taux de référence à 14 % est susceptible d’anéantir l’attractivité du dispositif.

Les professionnels du secteur considèrent en effet qu’une telle opération est encore équilibrée à 15 %. Au taux final de 14 %, elle pourrait ne plus être accessible aux ménages à revenus moyens – surtout au vu du niveau atteint par les coûts de construction et les prix de vente qui en découlent.

Or, les incitations aux investissements locatifs privés sont des leviers qui ont démontré leur efficacité à développer une offre de logements de qualité susceptible de répondre à certains des besoins du marché, et qui, surtout, complète utilement l’offre publique de logements dont le développement est plus contraint dans le contexte de rigueur budgétaire actuel. Même si les deux secteurs ne poursuivent pas les mêmes objectifs, ils concourent tous les deux à élargir une offre de logements encore trop insuffisante. En outre, en rééquilibrant l’offre et la demande, l’offre locative privée peut peser à terme sur les niveaux de loyer.

- En tout état de cause, le secteur de la construction et du logement a, plus que d’autres, besoin de stabilité dans sa réglementation afin de garder la confiance des investisseurs. C’est une des raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial se réjouit de la prolongation du dispositif pour trois années supplémentaires, mais propose des **amendements** visant à garantir le bénéfice des taux actuels aux personnes ayant manifesté, par déclaration chez un notaire avant la fin de l’année puis passation d’un acte authentique avant le 31 mars 2012, leur engagement à acheter des logements locatifs. L’article 45 portant réduction homothétique des dépenses fiscales prévoit lui-même ce délai de transition.

Il s’agit en effet d’éviter de décourager les investisseurs déclarés en remettant en cause l’équilibre financier des opérations déjà lancées mais qui n’ont pas encore suscité d’appel de fonds.

Il propose aussi d’exclure les ventes en l’état futur d’achèvement (VEFA) de la nouvelle condition d’achever les travaux de construction au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant le dépôt du permis de construire. Ce délai est en effet inadapté aux contraintes spécifiques des opérations VEFA ; il aboutirait à interdire le bénéfice de la réduction d’impôt dans ces cas.

- Par ailleurs, à défaut de préserver l’attractivité de la formule de base, le Rapporteur spécial trouverait au moins utile de favoriser la dimension sociale du dispositif, en **consolidant l’avantage fiscal du « Scellier intermédiaire »**.

Il avait été sensiblement amoindri par la suppression, en loi de finances pour 2010, de toute possibilité de cumul avec le prêt locatif social (PLS). Le maintien du niveau actuel de réduction permettrait de creuser le différentiel avec l’avantage résiduel du dispositif de base et pourrait relancer ce type d’investissements. Le Rapporteur spécial propose donc des **amendements** permettant de préserver les taux de réduction supplémentaire à 2 fois 5 % malgré le « *rabot fiscal* », ou d’exclure ce dispositif de l’application de la réduction homothétique des dépenses fiscales. En contrepartie de ces aménagements, les zones B2 pourraient être désormais exclues de son bénéfice.

- Enfin, une des critiques les plus fréquentes adressées à la réduction d'impôt « *Scellier* » étant de favoriser la construction de logements de petite surface, le Rapporteur spécial défendra un amendement visa à accroître le plafond global ouvrant droit à cet avantage fiscal de 300 000 à 500 000 euros pour permettre des investissements plus ambitieux et encourager ainsi la construction de logements de grande taille là où sont les besoins. Ce nouveau plafond serait cependant limité à une seule opération pour deux années consécutives.

II.– DES ATTENTES FORTES ENVERS L'ANAH ; DES CHOIX À FAIRE

A.– DES AMBITIONS RÉAFFIRMÉES

- Le périmètre des responsabilités de l'ANAH s'est nettement élargi depuis trois ans.

L'agence avait pour mission première de promouvoir le développement du parc de logements privés existant. Elle 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. Elle verse ainsi 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 –désormais sous conventionnement « loyer maîtrisé » dans le second cas.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu ses compétences à la promotion du développement et de la qualité du parc existant ⁽¹⁾, ainsi qu'au conventionnement de logements locatifs sans travaux.

Enfin, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion lui a transféré la politique de lutte contre l'habitat indigne qui concerne les logements faisant l'objet d'interventions lourdes de sortie de péril ou d'insalubrité et les logements aidés pour des travaux de réduction ou de suppression du risque saturnisme.

En sa qualité d'opérateur unique de cette politique, l'ANAH est également censée prendre en charge le financement des pouvoirs de police de l'État en matière de lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre.

(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.*

• En 2012, dans un contexte de diminution de ses ressources, les interventions de l'ANAH devraient être **plus que jamais centrées sur la lutte contre l'habitat indigne** (avec des moyens en baisse) **et l'aide aux propriétaires occupants modestes** (dont les moyens sont renforcés – et complétés par le nouveau Fonds national d'aide à la rénovation énergétique). L'accent est aussi maintenu sur la lutte contre la précarité énergétique et l'adaptation des logements au handicap et au vieillissement de leurs occupants.

Depuis fin 2010, ses aides sont attribuées après un diagnostic technique des besoins, et non plus automatiquement suivant des barèmes ouverts (selon son ancienne logique de guichet).

L'ANAH poursuivra tout de même son action :

– *via* la lutte contre l'habitat indigne, en direction des propriétaires bailleurs pour encourager l'offre de logements à loyers maîtrisés et accentuer l'effort de production d'un parc privé à loyer social et très social. Ses aides sont désormais conditionnées, dans le cadre d'une convention, à des engagements de location à des loyers plafonnés ;

– de même qu'en direction des **copropriétés en difficulté**.

Celles-ci **sont en train d'apparaître comme un des enjeux majeurs pour l'avenir**, un problème explosif qui pourrait minimiser les résultats des politiques de rénovation des quartiers et d'amélioration de la qualité des logements. Il est difficile d'en avoir une estimation exacte : suivant les approches, les copropriétés « fragiles » représenteraient 5 à 20 % du parc. Selon une étude de l'ANAH, le besoin est estimé entre 40 milliards (pour les travaux de base) et 70 milliards pour des travaux de rénovation avec plus value énergétique.

En tenant compte des interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne, les financements dédiés aux syndicats de copropriétaires s'établissent à 48 millions d'euros, soit une enveloppe identique à celle de 2011. Cet effort atteint 93 millions si on décompte les aides individuelles aux copropriétaires qui peuvent se cumuler avec l'aide aux syndicats. **Si l'agence n'a pas aujourd'hui les moyens de renforcer ses interventions**, son président a été chargé de constituer un groupe de travail pour étudier les pistes d'action, mais aussi développer les outils préventifs.

En se fondant sur les marges d'intervention que lui laissent ses engagements antérieurs ⁽¹⁾, le programme pour 2012 s'établirait comme suit :

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2012

	Nombre de logements		Coût total <i>(en millions d'euros)</i>	
	LFI 2011	2012	LFI 2011	2012
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	28 000	25 000	269	258
<i>dont propriétaires bailleurs : production de logements à loyers maîtrisés</i>	<i>16 500</i>	<i>13 500</i>	–	–
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)	–	–	15	15
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI)	39 000	49 000	107	133
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>30 000</i>	<i>40 000</i>	78	104
<i>dont handicap et vieillissement</i>	<i>9 000</i>	<i>9 000</i>	29	29
Copropriétés en difficulté	17 500	17 500	35	35
Humanisation des centres d'hébergement	–	–	20	10
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)	–	–	25	31
Fonctionnement	–	–	20	21
TOTAL	84 500	91 500	491	503

Source : projet annuel de performances.

(*) Auxquels s'ajoutent 69 millions d'euros au titre du FART.

B.– DES MOYENS ENCORE INCERTAINS

• 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'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) provient du 1 % logement (« contribution Action logement »). Une convention liant l'agence à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui rassemble les gestionnaires du 1 % logement, précise les conditions de ce financement.

Le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux emplois de la participation à l'effort de construction avait fixé le versement par l'UESL au budget de l'ANAH de 480 millions d'euros par an sur la période 2009-2011. Les nouvelles enveloppes d'emplois des fonds du 1 % ramèneraient les contributions à l'ANAH et l'ANRU à 3,25 milliards pour les trois années à venir. **Ce seraient 650 millions de moins que le précédent triennal et l'on ignore encore comment le manque à gagner serait réparti entre les deux agences. Or, ce financement représente 95 % des recettes de l'agence hors fonds de roulement reporté.**

(1) En 2011, seuls 17 % des paiements engagés correspondaient à de nouvelles actions.

L'agence bénéficie par ailleurs :

– du produit de la taxe sur les logements vacants, qui devait être de 20 millions d'euros en 2011 et est évaluée à 19 millions en 2012 ;

– d'une subvention pour charges de service public de l'État inscrite dans le programme 135. Celle-ci s'élèverait à 3,9 millions d'euros en 2012, en légère régression par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2011.

Cependant, cette subvention n'est plus versée à l'Agence depuis quelques années, le ministère la conservant pour couvrir les financements des travaux d'office directement engagés par les maires et préfets en cas d'habitats insalubres ou dangereux (8 à 9 millions en 2010, 7 millions prévus en 2012). En théorie en effet, la gestion de ces interventions – qui relèvent toujours de la compétence de l'État – a été transférée à l'ANAH. Mais des difficultés techniques et juridiques ne lui ont pas encore permis de la prendre en charge. ⁽¹⁾

• La fin de l'important renfort apporté par le plan de relance, la reconduction en baisse des dotations allouées par l'UESL et l'État et des recettes qui ne pourront varier qu'à la marge ont fait entrer l'ANAH dans une **période de rationalisation de ses objectifs**.

Le **programme d'intervention pour 2012 s'établirait néanmoins en progression, à 482 millions**, contre 471 en 2011 (556,4 millions en 2010 hors travaux d'humanisation des centres d'hébergement).

Ils seront complétés par 21 millions d'euros de charges de fonctionnement. Ce budget de fonctionnement marque une nouvelle baisse de plus de 5 %, par rapport à 2011, conformément aux consignes données par le Premier ministre aux opérateurs de l'État. De même, son plafond d'emplois sera encore réduit d'une unité en 2012 pour passer à 121 ETPT.

Le Rapporteur spécial souligne cependant l'**incertitude qui pourrait peser sur le financement futur de l'agence**, avec la révision de l'apport d'Action logement. Les prévisions auraient provisoirement été établies sur l'hypothèse d'une contribution de 420 millions (400 millions en 2013), dont la diminution nécessitera une ponction conséquente sur le fonds de roulement de l'organisme.

Cet équilibre financier est à rapporter au poids des engagements restant à honorer : 1 030 millions d'euros de dettes au 31 décembre 2010 ⁽²⁾.

(1) Bien qu'elle soit non dotée, le maintien en vigueur de l'action 3 Lutte contre l'habitat indigne du programme 135 permet, en attendant, de financer temporairement ces actions de police administrative et d'émettre un titre de perception à l'encontre des propriétaires défaillants.

(2) En baisse de 10 millions par rapport au début de l'année. Il restait 40,7 millions de dettes transférées en 2009 par l'État au titre de la lutte contre l'habitat indigne.

• Par ailleurs, devrait se poursuivre la montée en charge du dispositif d'investissements d'avenir financés par le *Grand emprunt*. Participant à la mise en œuvre du programme de lutte contre la précarité énergétique, l'Agence est désormais gestionnaire des crédits du programme *Rénovation thermique du parc privé*, via le **Fonds national d'aide à la rénovation thermique** (FART). La convention avec l'État du 14 juillet 2010 ainsi que l'arrêté du 6 septembre 2010 sont venus préciser les conditions d'emplois de ce fonds. Ce dispositif, baptisé « *Habiter mieux* », est entré en vigueur au 1^{er} octobre 2010.

Le Fonds a été doté de 500 millions d'euros de crédits pour le traitement de 300 000 logements sur la période 2010-2017. Les recettes générées par la délivrance des certificats d'économie d'énergie, prévues par une convention entre l'État, les fournisseurs d'énergie et l'Agence, devraient les compléter. Près de 16 millions devraient être versés en 2011, 24 en 2012 et 31,5 en 2013.

Ces ressources viennent en renfort des moyens déjà mobilisés par l'ANAH dans le cadre de ses actions en faveur des propriétaires occupants modestes.

III.- LA RÉVISION DE L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO ET DU CRÉDIT D'IMPÔT DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le secteur du bâtiment consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre. Par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, l'État s'est fixé comme objectif de réduire la consommation d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. À cette fin, il prévoit la rénovation thermique complète de plusieurs centaines de milliers de logements chaque année, avec un rythme annuel de 400 000 dès 2013, et a mis en place des actions spécifiques incluant un ensemble d'incitations financières pour accélérer la réalisation de ce programme.

L'éco-prêt à taux zéro est une des mesures phares du plan Bâtiment du Grenelle de l'environnement. Mis en place en 2009, c'est un prêt sans intérêt et accessible sans conditions de ressources, pour financer une ensemble cohérent de travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un logement occupé en tant que résidence principale. L'absence d'intérêt sur le montant du prêt est remboursée sous la forme d'un crédit d'impôt versé à l'établissement distributeur du prêt.

Le dispositif a été marqué par une montée en puissance très rapide dès ses premiers mois et sur l'ensemble de l'année 2009 : plus de 70 000 éco-prêts ont été émis, dépassant nettement l'objectif de 50 000 initialement prévu. La croissance du produit a ensuite enregistré un coup d'arrêt, avec une chute nette de la distribution en janvier 2010 (division par deux des prêts émis par rapport au mois précédent), marquant le début d'une stabilisation à un rythme d'environ 6 000 éco-prêts émis par mois en 2010. Au total, seuls 150 000 éco-prêts ont été distribués sur la période 2009-2010. Une nouvelle baisse du rythme a été observée en début

d'année 2011, le rythme d'émission pourrait à nouveau être divisé par 2. Ainsi, pour l'année 2011, l'objectif sera loin d'être atteint, avec une distribution estimée à environ 50 000 prêts pour un objectif de 240 000. La dépense fiscale n'atteindrait que 70 millions d'euros.

La distribution de l'éco-prêt à taux zéro a été fortement corrélée aux évolutions du crédit d'impôt développement durable (CIDD). La brutalité des chutes de distribution observées successivement en janvier 2010 et janvier 2011 paraît en effet se justifier uniquement par la diminution des taux du CIDD à ces deux dates, d'une part, et par la fin de la possibilité de cumuler éco-prêt à taux zéro et CIDD au 31 décembre 2010, d'autre part. **L'attractivité financière de l'éco-prêt seul n'apparaissait pas suffisante pour inciter à la réalisation des travaux de rénovations lourdes.**

Créé en 1999, le crédit d'impôt développement durable a pour sa part été recentré par la loi de finances pour 2005 sur l'installation dans la résidence principale d'équipements favorisant la production d'énergie performants ou utilisant une source d'énergie renouvelable. Adapté à diverses reprises par la suite, il est l'autre dispositif majeur d'aide à la rénovation énergétique des logements du parc privé. Son coût en 2011 a été chiffré à 2 milliards d'euros.

Pour inciter davantage les ménages à améliorer la performance énergétique de leur logement, et **rééquilibrer le soutien public en faveur des rénovations lourdes** dont la réalisation est indispensable pour atteindre les objectifs du Grenelle, le projet de loi de finances pour 2012 propose donc de **réviser simultanément les deux dispositifs** ⁽¹⁾. Entre autres :

– il allonge de 10 à 15 ans la durée de l'éco-prêt pour les bouquets de travaux de rénovation les plus importants (pour un bouquet de trois actions ou des travaux permettant une performance énergétique globale minimale) ;

– il module le CIDD en fonction de l'ampleur des travaux en introduisant une bonification de taux en cas de réalisation de plusieurs travaux ;

– il recentre ces dispositifs sur les travaux les plus performants et les rénovations lourdes ;

– ils seront enfin de nouveau cumulables, sous condition des ressources.

Pour mémoire, les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif ou le prêt à taux zéro pour l'accession à la propriété, ancienne et nouvelle formules, majorent leurs avantages quand ils financent des logements répondant aux critères de performance énergétique voulue par la réglementation BBC 2012.

(1) Suite au rapport remis le 15 avril 2011 par Me Philippe Pelletier, président du « Plan Bâtiment » du Grenelle. Il avait été missionné pour réfléchir aux possibilités d'une meilleure coordination du CIDD et de l'éco-prêt à taux zéro. Son groupe de travail regroupait notamment des professionnels du bâtiment, des banques et des administrations.

SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Une des priorités du Gouvernement est d'encourager l'accession à la propriété. Elle est en effet une des réponses pertinentes au problème actuel du logement, notamment parce qu'en favorisant la sortie par l'accession des locataires elle accroîtrait la mobilité dans le parc locatif social. Solution d'autant plus opportune qu'elle répond aux aspirations d'une majorité de ménages, alors que la part de propriétaires en France est une des plus basses d'Europe, et qu'elle leur permettrait de se constituer un patrimoine en vue de leur retraite.

La plupart des ménages recourant à un emprunt, l'État s'est principalement attaché à mettre en place des dispositifs qui solvabilisent les candidats à l'acquisition d'un logement, en particulier les plus modestes, et sécurisent en conséquence leur projet d'accession. Une des mesures les plus fortes avait été d'ouvrir en 2007 (« loi TEPA »). Un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition d'une résidence principale. Son bilan s'avérant très onéreux et mitigé, le Gouvernement a entrepris, en loi de finances pour 2011, **une profonde réforme des dispositifs d'accession visant à supprimer ce crédit d'impôt pour renforcer le dispositif du Prêt à taux zéro** (dit « PTZ+ », dans sa nouvelle version) dont l'effet-levier et l'impact social sont plus avérés ; mais **aussi à simplifier les différentes aides**, dont il devenait difficile de suivre les différences de réglementation, pour en retenir trois principales censées accompagner chaque phase d'un projet d'accession :

– l'épargne logement qui encourage la démarche d'épargne préalable à l'accession ;

– le nouveau produit PTZ+ qui s'est substitué au crédit d'impôt ainsi qu'au Pass foncier, pour alléger le coût de l'acquisition : un prêt renforcé qui est ainsi devenu le dispositif universel d'accession, non soumis à condition de ressources, mais plus solvabilisateur et mieux territorialisé ;

– les aides personnelles au logement en accession qui permettent de diminuer les mensualités de remboursement des ménages les plus modestes et renforcent leur sécurisation en cas de difficultés.

S'agissant de l'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*, ses 4,5 millions sont seulement destinés aux commissions de gestion de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) – au titre des PTZ, éco-PTZ ou de la sécurisation des prêts d'accession sociale (PAS). La charge de garantie proprement dite de l'accession sociale à la propriété a été transférée depuis 2006 sur le programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

I.- LE SUCCÈS DU NOUVEAU PRÊT À TAUX ZÉRO

A.- LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

1.- La montée en puissance du dispositif

Depuis 1995, le prêt à taux zéro (PTZ), destiné aux personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt, a été le principal instrument de la politique d'accès sociale à la propriété. Mais le dispositif a vu son efficacité s'éroder au fil des années en raison de son champ d'application limité, en pratique, aux logements neufs et de sa revalorisation insuffisante face à la flambée des prix de l'immobilier.

La loi de finances pour 2005 l'a alors étendu 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⁽¹⁾. En outre, 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 devaient être vérifiées pour toutes les opérations. En outre, les montants maximums des avances remboursables sans intérêt 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.

En 2006, les plafonds de ressources ont à nouveau été augmentés dans la zone A, afin que les ménages disposant de ressources moyennes puissent aussi bénéficier du PTZ pour réaliser leur projet dans les communes 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.

Ensuite, pour soutenir l'activité de construction neuve, le montant du PTZ a été doublé dans le cadre du plan de relance de l'économie, pendant 18 mois à compter de 2009, pour les opérations de construction et d'acquisition dans le neuf. Corrélativement, les durées de remboursement ont été augmentées afin de ne pas alourdir la charge de remboursement pour les ménages. Le doublement est devenu une majoration de 50 % au second semestre 2010. Le doublement du PTZ est l'une des mesures qui a permis le maintien de l'activité de construction de logements en 2009.

Il a également été majoré, à compter du 1^{er} janvier 2010, pour les logements neufs titulaires du label « *bâtiment basse consommation 2005* » (BBC 2005).

(1) Le coût de l'absence d'intérêts sur le prêt à 0 % était auparavant compensé aux établissements de crédit distributeurs par des subventions budgétaires.

2.– Une efficacité avérée pour l’accession à la propriété des ménages modestes

Si le nombre global de PTZ avait baissé en 2008, dans un contexte général de diminution du volume des transactions immobilières et du crédit immobilier. Il est remonté de 2,4 % en 2009, essentiellement dans le neuf, avec 216 503 prêts, grâce au doublement des montants et à un nouveau contexte de baisse des prix de l’immobilier et des taux d’emprunt. Le nombre de prêts à 0 % associés à un prêt à l’accession sociale (PAS) avait également fortement augmenté, du fait de la hausse en 2009 des plafonds de ressources de ce prêt et de leur alignement sur ceux du PTZ. Au final, la dépense fiscale supportée par l’État a représenté 650 millions en 2009. Le nombre des PTZ a continué à progresser en 2010 avec 285 831 prêts (+ 32 %), représentant une dépense fiscale de 920 millions.

Conformément à sa vocation de promotion de l’accession sociale à la propriété, ce prêt bénéficiait plus fortement aux ménages modestes (49 % du total en 2010), même si ce sont les ménages à revenus moyens qui étaient les plus représentés (51 %). Les employés restaient la catégorie la plus nombreuse avec 34% des effectifs. Comme en 2009, ils étaient suivis des ouvriers (26,2 %) puis des professions intermédiaires (22,1 %). Plus de quatre bénéficiaires sur cinq étaient ainsi issues de l’une de ces trois catégories.

3.– Les changements apportés par la loi de finances pour 2011

- Le PTZ+ s’est substitué à l’ancien PTZ, au crédit d’impôt sur les intérêts d’emprunt, ainsi qu’au dispositif du Pass foncier.

Ce dernier avait été créé par une convention entre l’État, l’UESL et la Caisse des dépôts et consignations du 20 décembre 2006. Il reposait sur l’idée de « portage du coût du terrain dans le temps ». L’objectif était de dissocier le paiement de la construction et celui du terrain. Une fois la maison remboursée, le ménage pouvait payer le terrain. Ce portage se faisait à un taux d’intérêt bonifié pour ne pas se résumer à un simple prêt bancaire de longue durée.

La « maison à 15 euros par jour » était également proposée dans le cadre du Pass-foncier. Ce dispositif visait à permettre aux ménages modestes, gagnant entre 1 500 et 2 000 euros par mois, de devenir propriétaires d’une maison d’au moins 85 m² et de son terrain d’au moins 250 m² 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.

Il semblait cependant que ces dispositifs peinaient à démarrer, subissant notamment les effets de la crise économique qui pèse sur la confiance des ménages et contraint leurs capacités de financement. En fusionnant ces dispositifs, la réforme de 2010 visait plus de lisibilité et un moindre coût, tout en renforçant l’efficacité de l’aide aux ménages.

• Le dispositif du PTZ + adopté en loi de finances pour 2011 a été **ouvert à un champ plus large** que l'ancien PTZ : l'ensemble des ménages primo-accédants peuvent en bénéficier sans plafonds de ressources.

L'aide apportée a aussi été améliorée, pour mieux répondre aux besoins de solvabilisation des ménages, confrontés à la hausse des prix (en particulier dans le neuf en zone A) : les montants sont revalorisés, même s'ils varient suivant les zones géographiques ; les durées de remboursement dépendent des ressources et de la composition familiale du ménage et peuvent atteindre 30 ans ⁽¹⁾.

L'objectif de coût de ce PTZ + est évalué à 2,6 milliards d'euros de dépense nette par génération (étalée sur cinq ans), contre 1,2 milliard pour le précédent prêt à 0 % en se fondant sur les prévisions d'un effet induit de 15 % de primo-accédants supplémentaires, soit un objectif total de 380 000, mais devrait générer, en régime de croisière, une économie de l'ordre de 2 milliards annuels par rapport aux dispositifs précédents.

En outre, diverses mesures doivent faciliter la maîtrise de cette dépense. Un revenu plancher limite les effets d'aubaine et les effets prix. Les conditions de rémunération de la distribution par les banques sont renégociées pour tenir compte de l'augmentation du volume de prêts consécutive à la réforme. Le Gouvernement doit s'assurer dans le temps que **les barèmes réglementaires sont fixés de manière à maîtriser la dépense** totale afférente au dispositif, notamment en cas de hausse des taux d'intérêt.

En tout état de cause, le projet annuel de performances évalue la dépense fiscale liée aux deux prêts à taux 0 % à 1,1 milliard en 2011 (dont 350 millions pour le nouveau dispositif) et attend un cumul de 1,4 milliard en 2012 (dont 845 millions au titre du PTZ+).

• Pour que cette aide accrue soit aussi plus efficace et mieux ciblée sur les objectifs de la politique du logement, le PTZ + a été **plus différencié que les produits précédents**. Il prévoit des aides correspondant mieux à la réalité du marché et favorisant un meilleur équilibre territorial. Les prêts sont plus différenciés selon les territoires et la zone B (45 % de la population) est scindée en deux zones B1 et B2, pour mieux refléter la diversité des marchés locaux de l'immobilier.

Cette « territorialisation » des barèmes devrait en outre encourager la construction neuve en zone tendue, comme la rénovation des logements anciens en zone détendue pour revitaliser les centres bourgs et lutter contre l'étalement urbain.

(1) L'avantage résultant du PTZ correspond à la prise en charge du coût des intérêts, qui s'accroît avec la durée des prêts et les mécanismes de différé. Plus les ressources pondérées par la composition familiale du ménage qui emprunte (classées en 10 tranches) sont modestes, plus les remboursements sont étalés et plus la dépense fiscale est proportionnellement importante.

Le nouveau dispositif a également une visée environnementale : il est conçu pour encourager l'acquisition de logements neufs titulaires du label « BBC » et l'acquisition de logements anciens performants sur le plan énergétique. La quotité du prêt est réduite si les logements neufs ne sont pas « BBC » ou si les logements anciens appartiennent à une catégorie énergétique E, F ou G.

B.– UN EFFET DYNAMIQUE SUR LA PRIMO ACCESSION

- Les effectifs de PTZ+ émis sur les premiers mois de 2011 traduisent le **succès du dispositif**.

240 000 prêts ont été accordés au 23 octobre. À rapprocher des 285 831 prêts émis sur l'ensemble de l'année 2010. 2011 devrait être légèrement moins bonne que les prévisions de 380 000 en année pleine, du fait de la montée en puissance d'un produit nouveau. Mais ce sont d'ores et déjà 23 000 prêts émis chaque mois en moyenne contre 19 000 dans l'ancien système.

En se limitant aux ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds de l'ancien PTZ – afin de comparer les deux dispositifs sur le même périmètre –, les réalisations devraient être supérieures à celles du prêt à 0 % avant le plan de relance (les effectifs se situaient entre 200 000 et 240 000 sur une année). Le dispositif permet bien ainsi d'améliorer l'accession à la propriété, notamment parmi les publics visés par le précédent prêt à taux zéro.

- A contrario, la part des bénéficiaires attendue au-delà des anciens plafonds de ressources de l'ancien PTZ, évaluée initialement à 36 %, se retrouve en réalité à 23 %, soit une baisse de 36 %. Plus précisément, des taux de chute de 10 % et 56 % sont respectivement observés sur les effectifs attendus des tranches 9 et 10 (les deux dernières tranches de remboursement) : de 29 % à 26 % du total pour la tranche 9 et de 21 % à 10,2 % pour la tranche 10, soit ceux présentant le pouvoir d'achat le plus important et l'aide financière attachées au PTZ+ la plus faible.

Le ciblage social est efficace puisqu'en 2011, les 20 % de bénéficiaires les plus modestes (les trois premières tranches) recevraient 37 % de l'aide totale de l'État, cependant que la tranche 9 mobiliserait 9,9 % du coût du dispositif et la tranche 10 % représenterait 2,4 %.

Le Rapporteur spécial pense néanmoins qu'en cette période de rigueur financière, il serait **opportun de concentrer davantage l'effort public induit par le PTZ+ sur les ménages les moins aisés**. Il a donc soutenu un **amendement** visant à supprimer la tranche 10 et à plafonner l'accès au PTZ à un niveau intermédiaire au plafond actuel de la tranche 9.

La tranche 10, qui correspond à un remboursement direct du PTZ+ en cinq ans seulement, suppose en effet une capacité de remboursement conséquente. En 2011, elle correspondait à 35 830 ménages et susciterait une dépense fiscale totale (générationnelle) de 56 millions d'euros ou d'un peu plus de 11 millions par an.

II.- L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

- Le système d'aides centré sur le PTZ+ s'articule de plus avec les aides personnelles au logement en accession, qui diminuent les mensualités de remboursement des ménages les plus modestes [voir partie II], ainsi qu'avec les aides à l'accession d'Action Logement, rénovées en 2011.

En coordination avec la réforme de l'accession, qui a marqué la fin du Pass foncier, l'UESL a en effet modifié les caractéristiques des prêts accession distribués par les collecteurs pour les réorienter notamment en faveur des salariés en mobilité professionnelle. L'accession des jeunes de moins de 30 ans a été favorisée (40 % des prêts accession distribués en 2011) et un effort particulier a été consenti en zone tendue (50 % des prêts cette même année).

- Enfin, au-delà de la mise en œuvre d'un dispositif universel d'accession, sont maintenus trois dispositifs mettant davantage l'accent sur l'accession sociale à la propriété :

- le prêt à l'accession sociale (PAS) destiné aux ménages dont les revenus sont au niveau des plafonds de ressources du PLUS. Plus de 60 % des accédants seraient éligibles au dispositif ;

- le prêt social de location-accession (PLSA) qui ouvre droit à un taux réduit de TVA et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans : les ménages bénéficiaires peuvent devenir propriétaires d'un logement neuf après une phase locative à loyer modéré ; et des garanties de rachat du logement et de relogement sont apportées en cas d'accidents de la vie. Ils peuvent cumuler ce dispositif avec le PTZ +.

- enfin, la TVA à taux réduit (5,5 %) pour les opérations réalisées à proximité des zones de rénovation urbaine qui a rencontré un réel succès aux dires des professionnels de l'immobilier.

- Une autre voie pouvant favoriser l'accession sociale à la propriété est la vente, par les organismes HLM, des logements qu'ils ont acquis ou construits depuis plus de dix ans.

L'article 29 de la loi du 13 juillet 2006 encourage ces ventes en permettant aux organismes HLM de vendre leurs logements en appliquant une décote ou une surcote de 35 % sur le prix estimé par le service des domaines. Et pour 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 si le logement est revendu dans les cinq ans de l'acquisition. De même, les conditions de relocation de ces logements sont encadrées.

Cependant, cette piste a fortement pâti de la crise : en 2008, seuls 3 691 logements ont été vendus à des particuliers, dont 2 093 aux locataires occupants, malgré 25 000 nouvelles mises en vente ; leur nombre n'est remonté qu'à 3 946 en 2009 (dont 1 950 aux occupants), et 5 940 en 2010 (dont 2 803 aux occupants).

La diminution de la vente des logements aux personnes physiques s'explique beaucoup par la chute générale du marché immobilier qui a affecté aussi bien la vente des logements du parc privé que celle des logements sociaux, ainsi que par les difficultés croissantes que peuvent rencontrer les accédants aux revenus modestes dans le bouclage du plan de financement de leurs opérations d'acquisition. D'après les données fournies par les services déconcentrés départementaux, le prix moyen de cession est évalué en 2010 à 97 659 euros par logement (contre 85 303 en 2009). Le produit net moyen encaissé par le vendeur s'élève à 65 339 euros. La plus grande partie des recettes dégagées par ces ventes est affectée à la réhabilitation des ensembles immobiliers détenus par les organismes.

Le Gouvernement reste attaché à un développement très sensible de la vente des logements locatifs sociaux à leurs occupants. Il s'attache à rechercher avec les bailleurs et leurs représentants toute formule de nature à favoriser la réalisation de cet objectif. Ainsi les conventions d'utilité sociales, qui ont été signées avant le 1^{er} juillet 2011, prévoient l'obligation pour les organismes HLM de mettre en œuvre des actions significatives de mise en commercialisation. À défaut, le préfet aura la possibilité de demander une révision du plan de vente de l'organisme. En outre, huit grands groupes HLM, se sont engagés à vendre 1 % de leur parc par an d'ici 2016, ce qui représente un potentiel de près de 8 000 ventes. Enfin, Action Logement, dans le cadre de son Livre blanc, prévoit également de vendre près de 1 % de son parc, soit 6 000 logements par an.

III.- UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ QUI SE HEURTE AUX COÛTS DE LA CONSTRUCTION

Suivant le projet annuel de performances, pour 2012, d'après les données de l'Observatoire du financement du logement, les primo-accédants représenteraient 73 % des accédants en 2011, comme en 2009. Une certaine progression serait cependant attendue en 2012 avec la montée en charge du PTZ+.

Selon une enquête régulièrement réalisée sur échantillons par le groupe De particulier à particulier, le marché connaîtrait une remontée de la proportion des primo-accédants (mais achat d'une résidence principale ou investissement locatif confondus). Alors qu'en 2009, ceux-ci ne représentaient que 43 % des candidats à l'achat, le pourcentage de ceux qui envisagent d'accéder à la propriété pour la première fois monte à 68 % en 2011.

Mais dans le même temps, la proportion des acheteurs de plus de 40 ans passe de 47 % à 59 %, cependant que celle des acheteurs de moins de 30 ans descend de 17 à 11 %. Enfin, les cadres supérieurs, les professions libérales et les retraités représentent 53 % des candidats à l'achat, contre 47 % en 2009. Inversement la part des employés, ouvriers et enseignants continue de rétrécir pour atteindre à peine 25 % en 2011, quand ils étaient encore 30 % en 2009. Ces derniers se heurtent vraisemblablement à la cherté des prix actuels.

Même si le PTZ+ devrait contribuer à rééquilibrer ces évolutions au global, mais aussi s'agissant des logements neufs, la tendance est plus radicale sur ce marché. Élus et promoteurs s'alarment des prix trop élevés qui réservent la production neuve dans les grandes villes à une petite fraction de la population. Interrogé par le journal *Le Monde* (daté du 30-31 octobre 2011), le bureau d'études Adéquation explique : « *Le raisonnement est simple : le revenu médian mensuel des foyers provinciaux est de 2 500 euros (2 800 euros à Paris), ce qui leur ouvre un budget maximal d'achat de 165 000 s'ils s'endettent sur vingt-cinq ans, un peu plus s'ils ont droit à un prêt à taux zéro, soit pour un trois pièces standard, 3 000 euros le mètre carré. (...) Pour loger les classes moyennes, il faut produire des logements à 3 000 euros le mètre carré, 3 300 euros maximum à Paris.* » Or, dans les grandes villes, les tarifs sont très supérieurs. « *C'est en 2006 que s'est produit le décrochage, devenu un gigantesque décalage entre le prix des logements, qui grimpent, et les revenus qui stagnent.* »

Ce dérapage des prix s'expliquerait par l'envolée des coûts de construction de 43 % en dix ans. Les prix des matières premières d'abord – plomb, cuivre, acier – premier poste de dépenses d'un chantier ont grimpé de 71 % depuis 2000. Les salaires ont également progressé de 40 % dans cette période, soit 12 points au-dessus de l'ensemble des salariés, pour renforcer l'attractivité des métiers du Bâtiment qui rencontraient des problèmes de recrutement.

L'accumulation des nouvelles normes d'accessibilité ou énergétiques a aussi contribué au renchérissement général.

Toutefois un colloque organisé le 25 octobre 2011 par l'ANIL aurait également révélé que la cherté du mètre carré est liée à la densité de la construction elle-même. La densification ne produirait pas d'économies d'échelle : entre une maison de 100 mètres carrés et un immeuble collectif le prix de construction du mètre carré (produit) varierait du simple au double, de 1 000 à 2 000 euros. Il est en effet beaucoup plus long et complexe de construire un immeuble qui nécessite des études par des ingénieurs, des entreprises plus qualifiées, des équipements comme des ascenseurs, des parties communes et des sous-sols qui pèsent lourd sur les budgets.

S'il faut densifier pour produire plus de logements, cela ne favorisera pas pour autant l'accession à la propriété.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, et de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement auprès de la ministre de l'Écologie, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 3 novembre 2011 à 9 heures) ⁽¹⁾ sur les crédits de la mission Ville et logement, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

M. François Goulard, rapporteur spécial des crédits de la Ville. Je préconise l'adoption des crédits de la Ville et de l'ensemble de la mission, tout en observant que la réduction des moyens va aboutir rapidement à ce que le maintien des structures administratives occasionne des coûts de gestion élevés au regard des crédits à gérer. Je pense, notamment, à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances –ACSé–.

M. François Scellier, rapporteur spécial des crédits du Logement. J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du Logement et de la mission.

Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la Commission adopte les crédits de la mission Ville et Logement.

*

* *

⁽¹⁾ Voir le compte rendu de la réunion de la commission élargie du 3 novembre 2011, à 9 h, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elargies/cr/c011.asp et dans le rapport spécial de M. François Goulard (rapport n° 3805, annexe n° 46).

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

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

AUDITIONS

Secrétariat d'État chargé de l'urbanisme et du logement - ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement :

M. Benoist Apparu, Secrétaire d'État

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
et leurs cabinets

Direction générale de la Cohésion sociale – ministère des Solidarités et de la cohésion sociale du Travail, de la solidarité et de la fonction publique :

Mme Sabine Fourcade, directrice générale

Mme Catherine Lesterpt, adjointe à la Sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Agence nationale pour l'habitat (ANAH) :

Mme Isabelle Rougier, directrice générale

M. Jean-Luc Hickel, directeur administratif et financier

Union d'économie sociale pour le logement (UESL) :

M. Jean-Pierre Guillon, président du Conseil de surveillance

M. Éric Thuillez, membre du Directoire

Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations :

M. Benjamin Dubertret, directeur du Fonds d'épargne

Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle Affaires publiques

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) :

Mme Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale

Mme Francine Dosseh, secrétaire générale

Union sociale pour l'habitat (USH) :

M. Thierry Bert, délégué général

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Fondation Abbé Pierre :

M. Christophe Robert, délégué général adjoint

Audition commune de MM. Hughes Vanel, président de la commission des Affaires économiques, et Loïc Chapeaux, chef du service Études économiques de la Fédération française du Bâtiment (**FFB**), de MM. Marc Pigeon, président, et Jean-Michel Mangeot, délégué général, de la Fédération des promoteurs immobiliers (**FPI**), de M. Philippe Jossé, directeur général de **Bouygues Immobilier**-Logement France, de M. Guy Nafilyan, président directeur général de **Kaufman & Broad** et de M. Bruno Corinti, directeur général délégué du pôle logement de **Nexity**

Audition commune de MM. Jean-Michel Delgado, président, et Étienne Sumonja, directeur général, de la Fédération des métiers de l'investissement locatif (**FMIL**), et de M. François Jouven, président du conseil d'administration de la holding **Akerys**

Audition commune de M. René Pallincourt, président de la **FNAIM**, de Mmes Nathalie Ezerer, directrice du service juridique, et Laurence Lidy-Basset, directrice des relations institutionnelles, de la Fédération et de MM. Alain Duffoux, président, et Steven Zuns, délégué général, du Syndicat national des professionnels immobiliers (**SNPI**)

CONTRIBUTIONS

M. Alain Régnier, **Délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées**

Association pour l'accès aux garanties locatives (**APAGL**)

M. Olivier Mitterrand, président du Directoire des **Nouveaux constructeurs SA**