



N° 1430

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2014 (n° 1395)

TOME XIII

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

LOGEMENT

PAR M. DANIEL GOLDBERG
Député

Voir les numéros : **1395, 1428** (annexe 23).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. CONSTRUIRE PLUS ET PLUS VITE : LE PLF 2014 PARACHÈVE LES MESURES ADOPTÉES EN 2013	9
A. DESSERRER LA CONTRAINTE FONCIÈRE : UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE MOBILISATION	9
1. Mobiliser le foncier public : la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social	9
2. Mobiliser le foncier privé : la réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières sur les terrains non bâtis	11
B. FINANCER LE LOGEMENT SOCIAL : LA COMPLÉMENTARITÉ DES OUTILS	14
1. La prise en compte de complémentarités nouvelles dans la fixation du niveau des aides à la pierre	14
2. L'outil fiscal pour pallier le recours des bailleurs sociaux à leurs fonds propres : un taux de TVA réduit	20
3. La question de la soutenabilité financière des acteurs	22
C. SIMPLIFIER LES RÈGLES	23
1. Le PLF pour 2014 autorise l'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment	23
2. Huit ordonnances portent des ajustements techniques indispensables	23
II. FLUIDIFIER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS : DÉBLOQUER LES TRANSACTIONS, SOUTENIR LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE SANS RENONCER À SOLVABILISER LES MÉNAGES	25
A. RÉVEILLER LE MARCHÉ IMMOBILIER : LE « CHOC D'OFFRE » SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DU FONCIER BÂTI	25
B. UN SOUTIEN ENCADRÉ AU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE	27
1. L'impact fiscal des dispositifs favorisant l'investissement des particuliers	27
2. Le choix raisonné de favoriser l'émergence d'un parc locatif intermédiaire	29
C. SOLVABILISER LES MÉNAGES : UN EFFORT À COMPLÉTER	31

III. AMÉLIORER L'EXISTANT, UN SOUTIEN AFFIRMÉ À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE, UN DÉSENGAGEMENT RELATIF DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT DÉGRADÉ	35
A. UN SOUTIEN À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE MULTIDIRECTIONNEL QUI POSE LA QUESTION DE SON FINANCEMENT	35
1. L'Agence nationale de l'habitat, opérateur principal de la lutte contre la précarité énergétique au budget fragilisé	35
2. Un nouvel outil fiscal, une action massive indifférenciée	38
B. UN RELATIF DÉSENGAGEMENT FINANCIER DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE QUE NE DOIVENT PAS MASQUER LES NOUVEAUX OUTILS MIS EN PLACE	40
1. Un acteur unique, des sanctions renforcées	40
2. Le désengagement des services de l'État	42
IV. LE NOUVEAU GRAND PARIS EXPRESS : UN PROJET COHÉRENT, MAÎTRISÉ, FINANCÉ	45
A. LA FUSION DES DEUX PROJETS DE TRANSPORTS FRANCILIENS	45
B. UN FINANCEMENT ASSURÉ	46
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2014 s'inscrit de manière cohérente dans la redéfinition globale de la politique du logement menée par le Gouvernement et sa majorité depuis juin 2012.

Dès sa déclaration de politique générale, le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault a posé à nouveau l'objectif indispensable de construction annuelle de 500 000 logements – dont 150 000 logements sociaux –. L'accès à un logement abordable est en effet aujourd'hui une priorité fondamentale pour nos concitoyens mais aussi pour la bonne marche des entreprises.

Les difficultés du secteur du logement ont été maintes fois rapportées à l'occasion des textes que le Parlement a examinés depuis la discussion de l'avis budgétaire relatif aux crédits du logement du projet de loi de finances pour 2013 de votre rapporteur :

– Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (promulguée le 18 janvier 2013),

– Loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction (promulguée le 1er juillet 2013),

– Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (examiné en première lecture par l'Assemblée en septembre 2013 puis par le Sénat en octobre 2013).

Les travaux de la mission d'information sur les coûts de production en France ⁽¹⁾ dont votre rapporteur assumait également la synthèse ont aussi mis en évidence l'impact fortement négatif de la hausse du coût de l'immobilier et du foncier sur la compétitivité des entreprises :

– elle pèse sur les coûts directs des entreprises, au travers de leurs loyers et de leurs investissements immobiliers ;

– les entreprises sont contraintes d'en tenir compte dans la détermination de leurs masses salariales. Il en résulte aussi des freins pour la mobilité et le recrutement des salariés ;

(1) Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 843, déposé le 27 mars 2013 et intitulé « Le défi français : une ambition industrielle portée par un État stratège ».

– elle a enfin un impact sur l’ensemble de l’économie, en orientant l’épargne vers les crédits immobiliers plutôt que vers le financement des entreprises.

La lutte contre le logement rare et cher, contre l’inflation immobilière et foncière, en particulier dans les zones tendues, doit donc rester une priorité de la politique économique et sociale du Gouvernement.

Cette ambition nécessaire a été affirmée au plus haut sommet de l’État par le Président de la République François Hollande le 21 mars dernier lors de la présentation du Plan d’Investissement pour le Logement :

« Le logement est au cœur de la création d’emploi, au cœur de l’amélioration du pouvoir d’achat et au cœur de l’amélioration du cadre de vie et de la transition énergétique. »

« Accélérer les investissements, c’est notre but. Réduire les délais, c’est notre volonté. Simplifier les procédures, c’est notre exigence. »

Ce plan trace donc la feuille de route du Gouvernement, et le projet de loi de finances pour 2014 en est la traduction en matière fiscale et budgétaire.

En effet, il accompagne la mobilisation concomitante de tous les leviers susceptibles de favoriser la construction de nouveaux logements permettant de répondre aux besoins, en particulier des ménages les plus modestes, tout en calibrant l’utilisation en fonction des besoins différents des territoires et des citoyens.

Dans un contexte économique et financier fortement contraint, il met l’accent, comme en 2013, sur le développement de l’offre de logements sociaux, en vue de favoriser l’accès au logement du plus grand nombre, et l’amélioration du parc existant, tant public que privé, en particulier en matière de rénovation énergétique.

Il accentue de plus l’effort de choc d’offre et de confiance engagé l’année dernière sur deux points, l’offre foncière et l’offre de logements intermédiaires, afin de permettre, d’une part, la réalisation de l’objectif de constructions nouvelles, et, d’autre part, de fluidifier les parcours résidentiels.

ÉVOLUTION DES PROGRAMMES 109, 135 ET 337

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	LFI 2013	PLF 2014	LFI 2013	PLF 2014
109 – Aide à l'accès au logement	4 892,9	5 065,7	4 892,9	5 065,6
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	626,9	579,9	561,8	406,8
337 – Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	816,1	804,5	816,1	804,6
Total pour la mission	6 335,9	6 450,1	6 270,8	6 277

Source : PAP 2014 Égalité des territoires, Logement, Ville

Le programme 109, dont la dotation s'élèvera à 5 065,7 M€ en 2014, bénéficie d'une hausse de 3,55 % de ses crédits, entièrement affectée à l'action 1 « Aides personnelles au logement », qui représente 99,7 % des crédits du programme. Bien que notable, cette augmentation reflète uniquement la hausse du nombre de bénéficiaires, sans inclure de revalorisation du montant des aides personnelles, mesure justifiée notamment par le faible niveau d'inflation attendu.

Les crédits budgétaires inscrits au programme 135, en baisse de 7,5 %, doivent être complétés, en ce qui concerne :

– l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » (78,5 % des crédits), par un montant important de fonds de concours (8 M€ en autorisations d'engagement et 181 M€ en crédits de paiement), le maintien de la contribution d'Action Logement (950 M€), un important volet de nouvelles dispositions fiscales, pour un montant indicatif de 355 M€⁽¹⁾, la mobilisation des fonds de la Caisse des dépôts et consignations, ceux issus de la mutualisation des organismes HLM et de la mobilisation du foncier public. Ce qui atténue, voire annule la baisse de 10 % des autorisations d'engagement et 35 % des crédits de paiement hors fonds de concours par rapport à la LFI 2013. Il demeure toutefois que l'objectif de production de logements sociaux fixé en 2013 est maintenu en 2014 (à 150 000 logements sociaux), tout comme sa répartition : 33 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) ; 69 000 prêts locatifs à usage social (PLUS) et 48 000 prêts locatifs sociaux (PLS). Cet objectif ne sera pas atteint en 2013, pour un niveau de crédits équivalent. D'autres outils que budgétaires devront sans doute être mis en œuvre pour y parvenir à l'avenir.

– l'action 2 « Soutien à l'accession sociale à la propriété » (0,7 % des crédits), par la prise en compte du caractère très majoritairement fiscal et extrabudgétaire du financement des outils de ces politiques, qui relativise fortement la baisse de 5 % des crédits en relevant ;

(1) Estimation faite pour un taux de TVA à 5 % dans l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances.

– l’action 3 « Lutte contre l’habitat indigne » (1,1 % des crédits), par le rappel de la priorité donnée aux procédures incitatives financées par l’outil fiscal, le recours aux quotas carbone, le programme des investissements d’avenir. Il n’en demeure pas moins que la baisse de 18 % des crédits budgétaires, qui se traduira par une moindre mise en œuvre des procédures coercitives de lutte contre l’habitat indigne, reflète un relatif désengagement de l’État, que votre rapporteur déplore.

La hausse de 10 % des crédits de l’action 4 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » (8,8% des crédits) tient pour l’essentiel de l’anticipation des recours contentieux permis par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement.

Les crédits budgétaires inscrits au programme 337, en baisse de 1 %, traduisent les flux d’entrée, de sortie et de transferts des ETPT.

Tout en faisant part de ses interrogations sur un certain nombre de dispositions et de ses souhaits d’évolutions de certains dispositifs, en particulier en matière fiscale, votre rapporteur soutient donc cette démarche en donnant un avis favorable à l’adoption des crédits des programmes 109, « Aide à l’accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat » et 337 « Conduite et pilotage des politiques de l’égalité des territoires, du logement et de la ville » du projet de loi de finances pour 2014, qui participe de la politique ambitieuse en matière de logement menée pour répondre à deux objectifs : une augmentation de l’offre de logements socialement accessibles au plus grand nombre et équitablement répartie sur le territoire national, une démarche vertueuse du point de vue à la fois social, économique et environnemental vers plus de logements durables.

I. CONSTRUIRE PLUS ET PLUS VITE : LE PLF 2014 PARACHÈVE LES MESURES ADOPTÉES EN 2013

A. DESSERRER LA CONTRAINTE FONCIÈRE : UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE MOBILISATION

La quasi-totalité des acteurs du logement rencontrés par votre rapporteur s'accorde sur un point : le manque d'espaces constructibles dans certaines régions contribue à alourdir le poids de la charge foncière dans l'équilibre financier d'une opération de logement, ce qui peut conduire à y renoncer.

Ce coût du foncier empêche, dans certains cas, dans les zones tendues d'équilibrer financièrement les opérations de logement, à plus forte raison quand elles comportent une fraction importante de logement social. Pour les opérations de logement social en particulier, le coût d'acquisition du foncier représente en moyenne en fonction des zones considérées, entre 14 et 24 % du coût de revient.

Compte tenu de la pénurie de l'offre de logements, en particulier de logements sociaux, dégager des marges de manœuvre en matière foncière constitue donc une priorité. C'est dans ce but que le Gouvernement a adopté depuis 2012 une nouvelle stratégie foncière, traduite en deux temps.

1. Mobiliser le foncier public : la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 avait ouvert la possibilité de cession du foncier public avec une décote de 25 % de la valeur vénale du bien (3 % en zone tendue) au profit d'une collectivité locale, d'un établissement public de coopération intercommunale, d'un établissement public foncier, d'un organisme HLM ou équivalent, à l'exclusion des structures d'aménagement, de portage du foncier et de construction de logement social.

Le relatif échec d'un premier programme national de mobilisation du foncier public pour la période 2008 – 2012 (42 000 logements construits pour 73 000 escomptés), et la dégradation de la situation de l'offre de logement au regard des besoins exprimés ont justifié une action de mobilisation plus forte.

Le nouveau dispositif de cession du foncier public en faveur de la construction de logement, dont le logement social, mis en place par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 permet tout à la fois de :

– céder plus de terrains, en étendant le dispositif prévu pour le domaine privé de l'État par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques à celui des établissements publics d'État, et en incluant les terrains non pas vendus mais relevant d'un bail emphytéotique ;

– céder moins cher, en prévoyant que la décote peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain pour la part de terrain correspondant à des programmes de logements sociaux (contre 25 % à 75 % dans la version antérieure de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) ;

– céder mieux, en répercutant l'avantage financier résultant de la décote « exclusivement et en totalité » dans le prix de revient ou le prix de cession des logements, en nuanciant le niveau possible de décote au regard du type de financement des logements sociaux (PLAI, PLUS, PLS, PSLA...) ⁽¹⁾, des circonstances locales ayant trait à la commune sur laquelle seront construits ces logements et des capacités financières de l'acquéreur et, enfin, en assurant la pérennité pendant au moins 20 ans de la vocation sociale des logements construits sur ces terrains.

Lors de la présentation du Plan d'investissement pour le Logement le 21 mars dernier, l'accent a été mis sur la nécessité de mettre en place rapidement une gouvernance efficace du dispositif de mobilisation du foncier public résultant de la loi du 18 janvier 2013. En cohérence avec ces orientations, un décret a été publié le 15 avril 2013 précisant les conditions de mise en œuvre de la décote et instituant une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier. Celui adaptant le régime de la décote « logement social » aux fonciers des établissements publics désignés par un décret liste devrait l'être prochainement.

Le recensement des fonciers de l'État a permis d'identifier, à l'issue du premier semestre 2013, environ 350 propriétés potentiellement mobilisables en faveur du logement sur la période 2013-2017. Ciblé jusqu'alors sur les biens devenus inutiles au service public et inscrits dans le programme des cessions immobilières de l'État (1 700 biens), il va être élargi aux emprises toujours occupées par les administrations et situées dans les zones de tension foncière (soit 30 000 biens), afin de favoriser la détection la plus en amont possible de fonciers libérables. En ce sens, le récent arrêté ⁽²⁾ signé par le Préfet de la région Ile-de-France recensant 72 terrains disponibles pour construire des logements dans les 8 départements franciliens participe utilement à cet objectif.

S'il approuve pleinement cet effort conséquent de mobilisation du foncier public, votre rapporteur tient à souligner la nécessité d'évaluer l'effectivité des terrains mis à disposition par la démarche engagée par la loi ci-dessus afin de mesurer la mobilisation des différents propriétaires publics et parapublics. De même, 2014 doit être l'année significative où seront ajustés sur chaque territoire concerné les nouveaux objectifs permettant d'atteindre le minimum de 25 % de logements locatifs sociaux en 2025, avec des typologies (PLAI, PLUS, PLS) adaptées à la demande. Il est décisif que, cas par cas, ce nouvel objectif trouve une traduction sur le terrain.

(1) La décote est plafonnée à 50 % pour la part des programmes de logements portant sur des logements financés en prêt locatif social (PLS) et/ou bénéficiant d'un dispositif d'accession aidée à la propriété.

(2) Arrêté n°2013 -290-0008 du 17 octobre 2013.

Par ailleurs, votre rapporteur entend également les remarques convergentes des acteurs du logement, en particulier des représentants des constructeurs sur le « temps long » entre mobilisation du foncier public et livraison des bâtiments, et donc sur la nécessité de faire porter l'effort de mobilisation sur tout le foncier pour en démultiplier les effets et desserrer la contrainte foncière.

2. Mobiliser le foncier privé : la réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières sur les terrains non bâtis

En complément de la mobilisation du foncier public en faveur du logement, l'article 18 du PLF 2014 vise à mobiliser les réserves foncières privées en modifiant le mode actuel de calcul des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir. Dès le 1^{er} janvier 2014, l'abattement progressif pour durée de détention qui conduit à l'exonération totale de la plus-value, au bout de trente ans, et donc favorise une position d'attente et la rétention foncière, sera supprimé.

S'il salue la remise en cause du dispositif issu de la 2^{ème} loi de finances rectificative pour 2011, qui encourage la rétention foncière, votre rapporteur considère que le retour à une fiscalité neutre est insuffisant à modifier les comportements des propriétaires privés à vendre leur terrain pour construire des logements ou pour utiliser eux-mêmes les droits à construire qui sont ouverts.

En effet, le foncier non bâti n'est pas dans une situation comparable au foncier bâti, du fait du très faible coût de portage des terrains nus⁽¹⁾, tant en ce qui concerne les coûts d'entretien qu'en matière de taxation, qui reste en effet faible au regard de celle du foncier bâti en raison :

– de l'absence de représentativité des valeurs locatives cadastrales qui servent de base à son calcul, la révision engagée en 2011, de façon très partielle, ne précisant aucun calendrier pour le foncier non bâti ;

– du faible usage par les communes ou communautés de communes de la majoration optionnelle de taxe foncière sur les terrains constructibles (en 2010, seules 196 communes l'avaient instaurée). Les différentes lois de finances rectificatives pour 2012 - n° 2012-354 du 14 mars 2012, puis surtout n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 - ont toutefois modifié l'économie de ce dispositif en le rendant obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2014 dans les zones tendues où s'applique déjà la taxe sur les logements vacants. À compter de 2014, les valeurs cadastrales des terrains constructibles seront fortement augmentées, d'une part, par une majoration de 25 % de leur montant, et d'autre part, par une majoration complémentaire de 5 € par mètre carré en 2014 et 2015, puis de 10 € par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2016. Votre rapporteur n'est pas en mesure de quantifier la libération de foncier que ce dispositif aura entraîné

(1) Sandrine Levasseur, *Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier*, Revue de l'OFCE, Débats et Politiques – 128 (2013).

de manière incitative en 2013, avant que se mettent en place ces majorations annoncées il y a un an. Il sera donc attentif à l'évaluation qui sera faite en 2014, première année d'application. D'autant plus que, si l'abattement prévu de 200 mètres carrés n'est pas appliqué dans les zones considérées, la déduction générale de 20 % du montant de la TFPNB y sera toujours applicable, ce qui pourrait entraîner un intérêt moindre à libérer du foncier utile.

De plus, l'historique des modifications de la législation sur les plus-values immobilières (voir tableau page suivante) conduit votre rapporteur à penser qu'une fiscalité neutre en termes de plus-values est insuffisante à inciter rapidement des propriétaires de terrains non bâtis presque arrivés à la durée nécessaire aujourd'hui pour bénéficier de l'abattement maximal à remettre leurs terrains sur le marché.

Pour ces raisons, **votre rapporteur privilégie une démarche non pas neutre, mais incitative sur 3 ans, avec des abattements dégressifs** de 40 %, 20 % et 10 % afin d'engager véritablement le choc d'offre foncière là où sont les besoins en termes de logements. Le caractère incitatif d'une telle démarche est d'ailleurs parfaitement mis en valeur par le dispositif retenu pour les terrains bâtis (*cf. infra*). Une démarche en cohérence justifie donc également de modifier le dispositif proposé. Votre rapporteur sera donc attentif aux propositions que pourra faire le groupe de travail annoncé par le Gouvernement lors de l'examen en séance de la première partie du projet de loi de finances et souhaite que la navette permette de rendre cette réforme véritablement incitative.

Au-delà, votre rapporteur tient à rappeler que le code de l'urbanisme pose dans son premier article, l'article L. 110, que « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ». À ce titre, le territoire de notre pays doit aussi être vu comme devant être utile à des considérations d'intérêt collectif.

En effet, la valeur du foncier non bâti dépend aussi largement de décisions publiques, qu'il s'agisse de la réalisation d'équipements publics ou d'actions de protection des sites ou de paysages. Il serait ainsi souhaitable que la plus-value de valorisation engendrée par ces décisions puisse être mieux partagée entre la collectivité locale et le propriétaire du terrain. Votre rapporteur regrette à cet égard le faible recours par les collectivités à la possibilité d'instaurer une taxe facultative forfaitaire sur la première vente d'un terrain constructible (6 182 communes concernées au 30 janvier 2013), et il souligne le précédent du financement du système de transport du Grand Paris, pour lequel il est prévu de récupérer une partie des plus-values foncières par la mise en place de contrats de développement territorial.

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU RÉGIME DES PLUS VALUES IMMOBILIÈRES DES TERRAINS
À BÂTIR (ET ASSIMILÉS)**

Régime en vigueur jusqu'au 31/12/1976		Régime en vigueur à compter du 01/01/1977		Régime en vigueur à compter du 01/01/2004		Régime en vigueur à compter du 01/01/2012	
Durée de détention	Régime	Durée de détention	Régime	Durée de détention	Régime	Durée de détention	Régime
Moins de 10 ans	Intention spéculative - érosion monétaire forfaitaire 3% par an de 0 à 5 ans et 5% par an de 6 à 10 ans - possibilité d'étalement du revenu exceptionnel - pas d'imposition si profit réalisé au cours de l'année et < à 2000F - report d'imposition dans certains cas	Moins de 2 ans	- absence d'érosion monétaire - abattement de 6 000F - intégration totale assiette IR	Moins de 5 ans	- aucun abattement	Moins de 5 ans	- aucun abattement
	Absence d'intention spéculative - érosion monétaire forfaitaire 3% par an depuis l'acquisition + coeff. de réévaluation pour TAB acquis avant 1959 - possibilité d'estimation forfaitaire de la PVI à 70% du prix de cession ou de l'indemnité d'expro pour les TAB acquis avant 1 ^{er} janv.1950 - exonération si PVI < à 50 000F - décote si 50 000F>PVI<100 000F (décote = 100 000F – montant PVI) - réfaction - possibilité d'étalement du revenu exceptionnel - report d'imposition dans certains cas	Entre 2 et 10 ans	Intention spéculative - érosion monétaire forfaitaire 3% par an pour les 5 premières années 5% par an de 6 à 10 ans - abattement de 6 000F - système du quotient (PVI nette / 5 => ajouté au revenu global net	Entre 6 et 15 ans	- abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la 5 ^e	Entre 6 et 17 ans	- abattement de 2 % par an de détention
	Absence d'intention spéculative - érosion monétaire totale - abattement de 6 000F - système du quotient (PVI nette / 5 => ajouté au revenu global net - possibilité de fractionner l'impôt pendant 5 ans - report d'imposition dans certains cas particuliers		Entre 18 et 25 ans			- abattement de 4 % par an de détention	
Plus de 10 ans	- érosion monétaire forfaitaire 3% par an depuis l'acquisition + coeff. de réévaluation pour TAB acquis avant 1959 - possibilité d'estimation forfaitaire de la PVI à 70% du prix de cession ou de l'indemnité d'expro pour les TAB acquis avant 1 ^{er} janv.1950 - exonération si PVI < à 50 000F - décote si 50 000F>PVI<100 000F (décote = 100 000F – montant PVI) - réfaction - possibilité d'étalement du revenu exceptionnel - report d'imposition dans certains cas	Plus de 10 ans	- érosion monétaire totale - abattement de 3,33% par an au-delà de 10 ^e année de détention - exonération à compter de la 30 ^e année de détention - abattement de 6 000 F - système du quotient (PVI nette / 5 => ajouté au revenu global net - possibilité de fractionner l'impôt pendant 5 ans - report d'imposition dans certains cas	Plus de 16 ans	- exonération à compter de la 15 ^e année - suppression du coef. d'érosion monétaire	Plus de 25 ans	- abattement 8 % par an de détention - exonération au-delà de 30 ans

Source : Fédération des promoteurs immobiliers de France - FPI

La déclaration de constructibilité pourrait, enfin, être un autre levier de mobilisation du foncier. Les droits à construire sont aujourd’hui attachés à un terrain sans limitation de durée, ce qui incite à la rétention par le propriétaire dans l’attente d’une éventuelle décision de la collectivité génératrice de plus-value. **Votre rapporteur s’interroge sur la possibilité d’assortir, dans des zones précisément définies et caractérisées par un déséquilibre manifeste entre l’offre et la demande de logement, la déclaration de constructibilité d’un terrain de l’obligation de construire dans un délai défini.** À défaut d’utilisation des droits dans le délai imparti, la collectivité se substituerait au propriétaire et utiliserait ces droits pour construire tout en laissant au propriétaire du terrain la plus-value qui lui revient. À défaut, la collectivité pourrait également avoir la possibilité de lever la taxe foncière sur les propriétés bâties sur ce terrain non utilisé (en la calculant par exemple à partir de la SHON moyenne utilisée dans le quartier) : le propriétaire serait ainsi taxé de la même manière que s’il avait permis d’utiliser son terrain pour une construction, alors qu’il n’en a pas eu les retombées financières. Aussi radicales que peuvent paraître ces propositions – qui n’entraîneraient néanmoins aucune spoliation pour le propriétaire –, elles ne font que répondre à la hauteur de l’oxymore que constitue la « *crise qui dure* » dans le domaine du logement en France et qui pèse à la fois sur la vie quotidienne de nos concitoyens, mais aussi a un impact sur la compétitivité de notre pays.

B. FINANCER LE LOGEMENT SOCIAL : LA COMPLÉMENTARITÉ DES OUTILS

1. La prise en compte de complémentarités nouvelles dans la fixation du niveau des aides à la pierre

a) Les crédits budgétaires

Les aides financières en faveur du développement et de l’amélioration du parc locatif social, dites « aides à la pierre » de l’État, financent principalement des subventions destinées aux opérations de construction et d’acquisition, le cas échéant suivies d’amélioration, financées à l’aide de prêts locatifs aidés d’intégration (PLAI), de prêts locatifs à usage social (PLUS) ou de prêts locatifs à usage social construction-démolition (PLUS-CD) accordés par le fonds d’épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Pour 2014, les autorisations d’engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) pour les « aides à la pierre » prévus dans l’action 1 « Construction locative et amélioration du parc » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat » s’élèvent, respectivement, à **450 M€** et **269,9 M€**, soit une diminution au regard tant :

- du cadrage pluriannuel 2013-2015 de l'ensemble du programme 135 :

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Autorisations d'engagement (AE)	626,9	586,8	543,0
Crédits de paiement (CP)	561,8	503,8	463,8

Source : documents budgétaires

à rapporter aux 579,9 M€ en AE et 406,8 M€ en CP effectivement prévus cette année ;

- que de la loi de finances initiale pour 2013 : l'action 1 avait en effet été dotée en 2013 d'une enveloppe d'autorisations d'engagement de 503,2 M€ et de crédits de paiement de 438,1 M€, contre respectivement 455 M€ et 281,9 M€ inscrits dans le PLF 2014.

Si dans un contexte financier contraint, cette diminution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement permet de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, et pour les premières, prend en compte les crédits consommés en 2013, elle résulte également **des modalités nouvelles de financement complémentaire du logement locatif social** mises en place depuis quelques mois.

b) Les fonds de concours

D'une part, ces crédits budgétaires sont complétés par 8 M€ d'autorisations d'engagement et 181 M€ de crédits de paiement, sous la forme de fonds de concours, selon les modalités suivantes :

– **8 M€ en AE = CP** issus du nouveau **Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux** (FNDOLLTS). Ce fonds a été institué aux articles L. 302-9-3 et L. 302-9-4 du code de la construction et de l'habitation par la loi n° 2031-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, et est alimenté par la multiplication par cinq des pénalités pour les communes n'ayant pas atteint les taux de logements sociaux fixés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dorénavant relevés, en outre, sauf exception, de 20 à 25 % par cette même loi ;

– **173 M€ en CP** issus du rattachement, par voie de **fonds de concours**, de crédits du fonds mentionné à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et alimenté par une taxe sur plus-values créée en 2011. Cela amène le montant total à

442,9 M€ en CP, soit un montant sans doute suffisant pour répondre aux besoins estimés en 2014.

c) La mobilisation de l'ensemble des acteurs

D'autre part, le bouclage du plan de financement d'une opération de logement locatif social mobilise, outre les subventions directes de l'État, les financements directs et indirects suivants :

- les subventions des collectivités locales ;
- la PEEC (subventions et prêts d'Action logement) ;
- les prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- les fonds propres des organismes HLM ;
- les dépenses fiscales de l'État et des collectivités locales.

- Si une **inquiétude convergente** a été exprimée au cours des auditions menées par votre rapporteur sur la capacité d'augmentation, voire le simple maintien, de **l'engagement financier des collectivités locales** en faveur du logement social, tous les autres leviers ont été ou vont être actionnés pour contribuer à la réalisation de l'objectif affiché en 2013 et maintenu en 2014 de 150 000 logements sociaux nouveaux.

- Le décret n° 2013-777 du 27 août 2013 modifiant le décret n° 2012-353 du 12 mars 2012 a mis en œuvre la lettre d'engagement mutuel conclue le 12 novembre 2012 entre **l'État et l'UESL-Action logement**. Cela met fin à la période d'opposition entre l'État et Action Logement où ce dernier voyait ses fonds ponctionnés au risque de déstabiliser son modèle financier. Ainsi, Action Logement et la CDC ont signé le 24 septembre le **protocole de partenariat** en vue de la mise en place d'une enveloppe exceptionnelle autorisée par le ministre de l'Économie et des Finances de 3 Md€ de prêts sur fonds d'épargne, et le premier contrat de prêt d'un montant d'1 Md€ qui permettra, avec la redéfinition des emplois sur la période triennale 2013-2015, de financer chaque année **950 M€ d'équivalent subvention en faveur du logement social**. Contrairement à 2013 puisque le dispositif a été fixé en cours d'année, cette possibilité pourra être utilisée sur la totalité de l'année 2014.

- Outre l'effet de la **baisse du taux de rémunération du Livret A**, intervenue le 1^{er} août 2013 (qui se répercute sur le modèle de financement par la CDC des organismes sociaux), et donc non utilisée à son plein potentiel en 2013, la **CDC a mis à disposition une enveloppe de 120 M€ jusqu'au 30 avril 2014**, pour compléter les fonds propres des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM).

• Par ailleurs, ces mêmes bailleurs sociaux bénéficient enfin de la **suppression par la loi de finances rectificative pour 2013 du prélèvement assis sur leur potentiel financier** – PPF – qui avait été mis en place par la loi de finances rectificative pour 2011, la majoration de la part variable de la cotisation additionnelle versée à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), plafonnée à 70 M€, étant, elle, maintenue pour la durée prévue (trois ans).

Les deux années d'application du mécanisme montrent un impact sur les organismes redevables en croissance rapide, puisque, en moyenne, les seuls organismes HLM (hors SEM) redevables du PPF ont versé :

– en 2011, un montant correspondant à 5,8 % de leur potentiel financier 2010 et 17,4 % de l'autofinancement net 2010 ; pour 45 d'entre eux, le poids du PPF a représenté plus de 50 % de leur autofinancement net de 2010, et pour 50 d'entre eux, plus de 10 % de leur potentiel financier ;

– en 2012, un montant correspondant à 8,2 % de leur potentiel financier 2011 et 22,6 % de l'autofinancement net 2011. Pour 48 d'entre eux, il a représenté plus de 50 % de leur autofinancement net de 2011 et, pour 67 bailleurs sociaux, il a représenté plus de 10 % de leur potentiel financier.

Or la capacité d'investissement des organismes peut être évaluée à leur potentiel financier (l'excédent de ressources longues mobilisables dans des projets futurs) et à leur autofinancement net (les ressources générées par l'exploitation sur le dernier exercice).

La comparaison met également en évidence un rendement négatif, puisque si le plafond de 175 M€ a été atteint en 2011, il n'en va pas de même en 2012, où le prélèvement n'a été que de 133 M€, concentré sur un plus petit nombre d'acteurs.

RÉPARTITION DU PRODUIT DU PRÉLÈVEMENT FINANCIER (2011)

	Nb logements et équivalents-logements	Contribution (en k€)	en % du total	Nb d'organismes contributeurs	en % du nb d'organismes de la famille
OPH	2 259 183	108 799	62,2 %	146	53,5 %
SA d'HLM	2 009 628	54 403	31,1 %	100	36,9 %
SEM	345 535	10 805	6,2 %	61	33,5 %
Sociétés coopératives HLM	24 049	993	0,6 %	7	7,0 %
Total	4 638 395	175 000	100,0 %	314	41,0 %

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

RÉPARTITION DU PRODUIT DU PRÉLÈVEMENT FINANCIER (2012)

	Nb logements et équivalents-logements	Contribution (en k€)	en % du total	Nb d'organismes contributeurs	en % du nb d'organismes de la famille
OPH	2 316 898	82 679	62,2 %	145	53,9 %
SA d'HLM	2 060 169	42 285	31,8 %	79	30,2 %
SEM	355 316	6 861	5,2 %	58	32,8 %
Sociétés coopératives HLM	26 005	1 141	0,9 %	8	20,5 %
Total	4 758 388	132 966	100,0 %	290	38,8 %

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

La suppression de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2013 a donc bien permis aux organismes HLM et sociétés HLM de retrouver de plus grandes marges de manœuvre pour contribuer à la réalisation de 150 000 logements sociaux par an.

- S'était posée, de façon concomitante à cette suppression, la question d'un mécanisme de mutualisation des ressources qui permettent d'assurer une affectation plus optimale de leurs fonds propres. Le **8 juillet 2013**, un **pacte a été signé entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat qui fixe les objectifs et les moyens pour lutter contre la pénurie de logements abordables et pour améliorer la qualité du parc existant sur la période 2013-2015**. Ce pacte prévoit, notamment, la création d'un dispositif de mutualisation visant à orienter les fonds propres disponibles vers les organismes participant à l'effort d'investissement. Ce dispositif soutiendra ainsi :

- le programme de production de logements sociaux à raison de 3 300 € par logement financé en prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) en zones 1 et 1 bis, et de 1 300 € en zones 2 et 3 ;

- le programme de réhabilitation de logements sociaux par une aide fixée à 5 % des prêts plan d'amélioration matérielle (PAM) et éco-prêts mobilisés ;

- la restructuration lourde de logements obsolètes en zone détendue par une aide unitaire de 600 euros par logement dans la limite de 5 000 logements par an.

Ces subventions représenteront, pour une production de 120 000 logements sociaux et une réhabilitation de 100 000 logements sociaux, un montant global de **mutualisation de 280 millions d'euros**. Elles seront financées par une contribution générale et obligatoire des organismes fondée sur le montant des loyers perçus, le patrimoine détenu et la cotisation à la Caisse de garantie du logement locatif social.

- Enfin, l'aide indirecte que représente l'application du taux réduit de TVA, sous certaines conditions, à certaines opérations immobilières réalisées dans le cadre de la politique sociale est substantiellement modifiée, contribuant ainsi indirectement au renforcement des fonds propres des organismes HLM.

C'est cette même volonté qui a animé votre rapporteur lorsqu'il a proposé et fait adopter en première partie de la loi de finances la réactivation jusqu'à la fin 2015 d'un dispositif en vigueur de 2005 à 2011 visant à exonérer de plus-value le particulier qui cède un terrain à bâtir ou un immeuble à un bailleur social, cela afin de favoriser des opérations de construction de logements sociaux.

Cette nouvelle architecture complexe pose cependant la question de la pérennité d'un système qui exige temps long et visibilité pour les acteurs, et qui repose financièrement sur des engagements à durée déterminée, dont les modalités peuvent changer substantiellement d'un pacte à l'autre, obligeant à imaginer de nouvelles ressources.

Quant à la répartition interne des crédits budgétaires entre PLUS, PLAI et PLS, votre rapporteur regrette son inadéquation aux besoins :

- quantitatifs, les PLS représentant près d'un tiers de l'objectif de 150 000 logements, ce qui paraît éloigné de la réalité de la demande ;
- qualitatifs, les PLUS étant comparativement très peu aidés (300 € par logement contre 3 000 € par logement pour les PLAI), et les services de l'État ayant une approche rigide de leur usage (pas de fongibilité et d'ajustement en fonction des besoins et des crédits disponibles). Or le tableau ci-après des logements financés ces dix dernières années montre le décalage avec les prévisions. Des crédits chaque année sont donc disponibles, qui pourraient être utilement utilisés pour accroître le taux de subventions lorsque cela est nécessaire.

Par ailleurs, la répartition géographique des montants prévus des aides à la pierre distribuées par l'État et ceux effectivement utilisés mériterait d'être connue par les acteurs locaux.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PLUS - PLUS-CD	38 732	45 246	44 921	50 514	47 200	49 099	57 854	58 981	51 542	48 720
PLAI	5 034	6 037	7 538	7 672	13 737	17 000	21 135	26 836	23 483	23 409
Sous total PLUS + PLAI	43 766	51 283	52 459	58 186	60 937	66 099	78 989	85 817	75 025	72 129
PLS	12 659	20 598	23 708	33 098	33 892	33 253	38 379	45 016	40 864	30 599
ANRU				6 596	8 995	12 830	27 870	16 182	18 464	13 809
Foncière			4 177	4 495	4 214	5 089	1 975	676	217	0
Total	56 425	71 881	80 344	102 375	108 038	117 271	147 213	147 691	134 570	116 537

Source : DHUP/Infocentre SISAL

2. L'outil fiscal pour pallier le recours des bailleurs sociaux à leurs fonds propres : un taux de TVA réduit

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les opérations réalisées dans le cadre de la construction de logements sociaux neufs et de l'accession sociale à la propriété, ainsi que les travaux de rénovation et d'entretien réalisés dans le cadre de la politique sociale, sont soumis au taux intermédiaire de 7 %.

Dans le cadre de la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, ce taux intermédiaire doit passer à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Selon l'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances pour 2014, un point de TVA en plus représente en moyenne un coût de 1 200 € par logement social neuf. Une telle hausse de trois points limiterait donc la capacité de financement de nouveaux projets par les bailleurs sociaux.

Annoncée dès mars 2013 dans le cadre du Plan d'Investissement pour le Logement, la mesure portée par l'article 18 du projet de loi de finances d'abaisser de 10 % à 5 % le taux de TVA applicable à la construction de logements sociaux permet aux bailleurs sociaux non seulement d'éviter le surcoût qui résulterait de la hausse de TVA (3 600 € par logement social neuf), mais même d'économiser des fonds propres par logement neuf réalisé (par rapport à la situation actuelle, 2 400 €), dans une période où ils consacrent une part croissante de leurs fonds propres à des nouvelles opérations qui sont généralement déséquilibrées. L'augmentation des coûts de production des logements sociaux observée au cours des dernières années est en effet sans commune mesure avec la progression des recettes (loyers) des bailleurs sociaux.

Cette diminution du taux de TVA s'applique aussi à certains travaux de rénovation dans le cadre de la livraison à soi-même (réalisation d'économies d'énergie, amélioration de l'accessibilité aux personnes handicapées, mise aux

normes des logements et des immeubles, protection des populations et des locataires).

Pour favoriser la production d'une offre de logements diversifiée dans les quartiers en rénovation urbaine, faciliter l'accès de ménages modestes à la propriété, et contribuer à y maintenir la mixité sociale, ce passage du taux intermédiaire au taux réduit est étendu aux opérations d'accession à la propriété en zone d'aménagement et de rénovation urbaine et à leur périphérie, mais sur un périmètre réduit de 500 à 300 mètres pour cette dernière.

Afin d'éviter tout report de lancement de programme, le taux réduit de TVA est appliqué au fait générateur de l'opération, c'est-à-dire à la livraison du bien. Néanmoins, dans le cadre de mesures transitoires, votre rapporteur a fait adopter un amendement dans la première partie de la loi de finances afin que les opérations situées entre 300 et 500 mètres de zone ANRU et dont le permis de construire a été déposé puissent continuer de bénéficier du taux actuel de 7%, au lieu de devoir prendre en compte un taux de TVA de 20%.

La mesure a enfin pour objet d'aménager le dispositif de reversement de la TVA pour les opérations d'accession en zone ANRU pour en atténuer la rigueur en cas de revente par des particuliers de leur logement, acquis en zone ANRU en l'état futur d'achèvement, avant l'expiration du délai de 15 ans de détention. Dans la même perspective, votre rapporteur a veillé par voie d'un amendement adopté à ce que la location-accession à la propriété (PSLA) bénéficie de ce dispositif.

Lors de l'examen de la première partie du PLF en séance publique, l'économie du dispositif a été modifiée à la suite de l'adoption d'un amendement du rapporteur général de la Commission des Finances, soutenu par votre rapporteur afin de contribuer notamment au financement des autres mesures favorables au logement, qui maintient cette année à 5,5 % le taux réduit de TVA. Le logement social verra, comme c'était la demande de tous les acteurs du logement, le taux de TVA pour la construction et la rénovation énergétique des logements sociaux – fixé actuellement à 7 % - baisser, de 1,5 point, au lieu d'augmenter de 3 points pour passer à 10 % comme cela était envisagé dans le cadre du financement du CICE.

Le taux réduit de 5,5 % est celui qui était applicable avant 2012 ; même si, en 2014, le taux réduit de TVA n'est pas fixé à 5 % comme cela a été un temps envisagé, la décision de faire figurer, pour la construction et la rénovation énergétique, le logement social au taux réduit est appréciable au regard des autres formes d'aides apportées mentionnées *supra* :

	PLAI	PLUS	PLS
Aide à la pierre	7 000	300	0
Fonds de mutualisation USH	3 300	3 300 ⁽¹⁾ 1 300 ⁽²⁾	0
Baisse de la TVA	1 800	1 800	1 800

(1) en zones 1 et 1 bis – (2) en zones 2 et 3

Beaucoup des demandes des acteurs du logement social sont aujourd’hui satisfaites. La mobilisation doit donc être entière afin d’atteindre les objectifs définis en commun.

3. La question de la soutenabilité financière des acteurs

Se fondant à la fois sur le référé n° 66565 de la Cour des comptes rendu au mois de juillet 2013 et sur la disproportion affichée entre le montant du fonds de roulement (464 M€) et la sinistralité affichée (272 000 €) ces dix dernières années, la Commission des finances a souhaité, lors de l’examen de la première partie de la loi de finances pour 2014, instaurer un prélèvement de 78 M€ sur le fonds de roulement de la *Caisse de garantie du logement locatif social*, instance chargée notamment de garantir et d’assurer la solvabilité des engagements de prêts des organismes de logement social, qui lui versent à cette fin une cotisation régulière.

Votre rapporteur, tout en rappelant les règles prudentielles strictes encadrant les prêts auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et qui imposent donc un niveau de fonds propres cohérent avec les 2 848 M€ d’encours, et les sommes engagés par la CGLLS pour toutes ses autres missions⁽¹⁾, n’est pas opposé au principe du prélèvement sur des fonds « dormants » s’ils le sont réellement. Il souligne néanmoins qu’au vu des besoins aigus non satisfaits, une réaffectation de cette somme au service de l’amélioration de l’offre de logements disponibles serait sans doute aucun justifiée. Dans une période où le retour à une relation contractuelle est célébré, un autre mécanisme de redistribution au profit du logement aurait sans doute pu être imaginé. Il se réjouit donc du retrait de cet amendement lors de son examen en séance publique, en vue d’une large concertation avec le mouvement HLM avant l’examen du projet de loi de finances rectificative pour 2013.

L’interrogation exprimée l’année dernière par votre rapporteur quant à la pérennité financière du *réseau Action Logement* et, corrélativement, de son attachement au financement du logement reste posée en 2013. M. Philippe Van de Maele, président du directoire de l’UESL, a réaffirmé lors de son audition, l’incapacité du réseau à partir de 2016 à supporter un prélèvement supérieur à 500 M€ par an, la multiplication des emplois sous forme de subventions plutôt que

(1) En 2012 : 85 M€ à l’aide en faveur des bailleurs sociaux et d’autres organismes, 70 M€ pour le fonds de péréquation, 30 M€ pour l’ANRU, 21,6 M€ pour le financement des fédérations professionnelles du secteur et associations agréées pour la maîtrise d’ouvrage d’insertion à visée préventive.

de prêts entraînant mécaniquement une baisse des ressources que l'emprunt ne peut pas compenser à l'infini (emprunt dont le remboursement devra d'ailleurs bien être imputé sur les emplois).

Votre rapporteur attire enfin votre attention sur le modèle financier retenu pour l'*Agence nationale de l'habitat (Anah)*, dont les ressources, fondées sur la vente des quotas carbone, restent, à ce jour, aléatoires (*cf. infra*).

C. SIMPLIFIER LES RÈGLES

1. Le PLF pour 2014 autorise l'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment

Cette mesure instaurée par l'article 16 du projet de loi de finances pour 2014 a reçu un avis très favorable des représentants des professionnels du bâtiment auditionnés par votre Rapporteur.

2. Huit ordonnances portent des ajustements techniques indispensables

Dans le cadre du Plan d'Investissement pour le Logement, le Parlement a habilité le Gouvernement en juillet dernier à prendre par ordonnance⁽¹⁾ huit mesures d'ordre technique destinées à alléger les procédures afin d'accélérer la construction de logements en matière

– *d'urbanisme*, avec la création d'une procédure intégrée pour le logement (PIL), qui permettra de reconnaître, par une seule procédure, l'intérêt général d'une opération et de procéder, dans le même temps, à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qu'elle touche ainsi que l'adaptation des autres documents réglementaires qui s'imposent aux documents d'urbanisme ; la mise en place d'un portail national de l'urbanisme, à même d'assurer l'exhaustivité de l'information urbanistique mais aussi la permanence et la gratuité de l'accès à cette information sur tout le territoire et la fluidification du traitement du contentieux ;

– *de financement*, avec l'extension à 100 % du plafond de garantie par les collectivités territoriales des emprunts pour opérations d'aménagement comprenant principalement des opérations de logements (le plafond actuel de 50 % - sauf exceptions - pouvant conduire à y renoncer dans un contexte de frilosité des banques), la sécurisation des opérations en VEFA et une gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment facilitée ;

– *de construction* en zones tendues, avec des dérogations au cas par cas à certaines règles coûteuses ou bloquantes du PLU (obligations de places de stationnement, alignement de hauteurs entre immeubles mitoyens, surélévation des

(1) Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

immeubles), en facilitant la transformation des bureaux en logements, ce dont votre rapporteur se réjouit, puisque c'est une piste qu'il avait suggérée dans l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013, et en encourageant l'émergence d'une offre de logements intermédiaires (*cf. infra*).

Quatre de ces huit ordonnances ont été publiées depuis la promulgation de la loi d'habilitation, dans les délais qui étaient impartis, celles relatives aux recours (dès le 25 juillet), à la PIL, aux dérogations aux règles du PLU et à la garantie extrinsèque de la VEFA (le 2 octobre).

Au-delà, pour construire des logements au niveau des besoins, votre rapporteur s'interroge sur les modes opératoires, qui ne sont pas toujours adaptés à des opérations de grande ampleur. Des expériences sont en cours pour optimiser lesdits modes et accélérer la cadence, notamment en s'inspirant de ceux mis en place dans l'industrie. Sans reproduire les erreurs constatées dans le passé, il lui apparaît indispensable d'aller dans ce sens, ainsi que vers une harmonisation des normes de construction sur l'échelle d'un territoire plus large que la commune, pour faciliter le mode opératoire des constructeurs, et donc réduire le coût individuel de chaque logement collectif, en particulier social.

II. FLUIDIFIER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS : DÉBLOQUER LES TRANSACTIONS, SOUTENIR LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE SANS RENONCER À SOLVABILISER LES MÉNAGES

Les montants des loyers en secteur libre et les prix d'achat des logements ont connu des hausses spectaculaires sans commune mesure avec les revenus des ménages, en particulier ceux les plus démunis. De ce fait, nombre de ménages n'ont pas pu quitter le secteur social comme l'attestent à la fois la hausse de la part des ménages les plus âgés et l'augmentation de la proportion de bas revenus parmi les ménages âgés en secteur social. Le taux de rotation au sein du parc social a donc visiblement diminué. Or, la moindre mobilité dans le parc social a des répercussions sur le secteur locatif libre (sauts de loyer à la relocation) dans lequel se retrouvent de fait les ménages n'ayant ni les moyens d'accéder à la propriété ni accès au secteur social, d'autant plus fortes quand la structure de l'offre de logements ne leur est pas favorable. La création de logements intermédiaires, aujourd'hui trop marginale, est indispensable pour faciliter la transition entre un marché locatif social gelé et un marché libre trop coûteux. Relancer par ailleurs les transactions immobilières permet de desserrer la contrainte d'offre qui pousse toujours plus les prix à la hausse.

Cette action en faveur des classes moyennes, locataires et accédantes, ne doit toutefois pas occulter l'indispensable soutien à la solvabilisation des ménages, en particulier dans le parc social : les représentants des bailleurs auditionnés par votre rapporteur ont en effet fait part de leur constat de paupérisation d'une part croissante de ces derniers.

A. RÉVEILLER LE MARCHÉ IMMOBILIER : LE « CHOC D'OFFRE » SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DU FONCIER BÂTI

Outre le dispositif concernant les plus-values immobilières concernant les terrains à bâtir présenté *supra*, l'article 18 du projet de loi de finances met également en place un allègement de la taxation proportionnel à la durée de détention sans ressaut pour les cessions de biens autres que des terrains à bâtir.

Ce nouveau dispositif aboutit à une exonération totale des plus-values au bout de 22 ans au regard de l'impôt sur le revenu (mais maintient le délai de l'exonération des prélèvements sociaux à 30 ans, différence sans doute pertinente au regard de l'objectif d'équilibre des comptes sociaux, mais facteur de complexité en matière d'imposition, votre rapporteur suggérant donc un alignement de l'une sur l'autre, la plus courte).

Il est complété par un mécanisme incitatif, un abattement exceptionnel de 25 % sur les plus-values immobilières relatives aux biens immobiliers autres que les terrains à bâtir, mis en place depuis le 1^{er} septembre 2013, pour un an.

En accélérant les cessions de biens immobiliers, le dispositif permettra de fluidifier les parcours de mobilité résidentiels ; il aura également un effet positif notable de soutien sur le secteur des travaux dès lors que l'acquisition d'un bien s'accompagne fréquemment de la réalisation de travaux.

Cette mesure fait partie des annonces faites par le Président de la République le 21 mars lors du lancement du « Plan d'Investissement pour le logement », elle est mise en œuvre par instruction fiscale depuis le 1^{er} septembre, jusqu'au 31 août 2014. En dépit de la publicité qui en a été faite, votre rapporteur jugerait utile de la prolonger jusqu'en décembre 2014 afin qu'elle puisse pleinement porter effet, le caractère attentiste des acteurs du marché évoqué précédemment pouvant les conduire à attendre l'adoption définitive du projet de loi de finances pour se convaincre de son applicabilité.

Peuvent également entrer dans cette catégorie de la lutte contre la paralysie du marché immobilier deux autres dispositifs qui concernent la zone ANRU et sa périphérie, d'ampleur plus modestes, mais essentiels pour répondre à l'objectif de mixité sociale auquel votre rapporteur est très attaché. Il s'agit :

- de l'extension aux particuliers ayant acquis leur logement dans le cadre d'une opération de location-accession agréée des avantages prévus pour les opérations d'accession à la propriété en zone ANRU à la suite de la suppression de l'assujettissement à la TVA depuis le 1^{er} janvier 2013 des logements construits en VEFA (réduction de 15 à 10 ans du délai de conservation du logement, et abattement par année de détention dès la première année suivant l'acquisition de l'immeuble et non plus à compter de la cinquième) ;
- du maintien, pour les permis de construire déjà déposés, de la TVA à 7 % (au lieu de 20 %, *cf. supra*) pour les opérations de construction de logements situées entre 300 et 500 mètres de la limite d'une zone ANRU. Il s'agit ici moins de susciter une offre nouvelle que de garantir l'économie – et donc la réalisation – de projets dont la commercialisation est inachevée.

Votre rapporteur souligne enfin l'impact négatif qu'a la fixation du plafond des revenus ouvrant accès au prêt à taux zéro (PTZ) à un niveau trop faible, qui conduit de fait à ne pas utiliser cet outil d'amortissement différé utile, dans un contexte de frilosité des banques, pour constituer l'apport personnel de ceux qui n'ont pas les moyens d'épargner fortement pour le faire. Ouvrir l'accès du PTZ aux 3^e et 4^e tranches permettrait une utilisation plus efficiente de cet outil au service de l'accession sociale à la propriété.

B. UN SOUTIEN ENCADRÉ AU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE

Un récent rapport sur les observatoires de loyers ⁽¹⁾ relève une progression du taux d'effort brut (avant déduction des aides) médian des locataires du secteur privé de 3,1 points depuis 2000, pour s'établir à 26,9 %. Ces ménages à revenus moyens, exclus du bénéfice du parc social classique en raison de leurs ressources trop élevées, ont cependant des ressources inférieures à celles des accédants récents : le revenu imposable annuel moyen des ménages locataires du privé est de 26 000 euros en 2011, niveau intermédiaire entre celui des locataires du parc social (21 100 euros en moyenne) et des propriétaires (43 500 euros en moyenne)⁽²⁾. Ils doivent par conséquent consacrer une part croissante de leur budget au logement ou recourir à des solutions de logement insatisfaisantes, tout en renonçant à leur projet de mobilité.

Dans le même temps, très peu de dispositifs de soutien étaient dirigés vers le parc intermédiaire (conventionnement Anah dans l'ancien et prêt locatif intermédiaire qui n'est associé à aucune aide), alors même que louer dans des conditions intermédiaires équivaut à consentir une perte de loyer.

Un effort significatif a été fait pour développer une offre adaptée, principalement ciblée sur l'investissement locatif des particuliers. Son relatif échec conduit à privilégier l'investissement locatif institutionnel.

1. L'impact fiscal des dispositifs favorisant l'investissement des particuliers

L'outil fiscal a été largement utilisé ces dernières années pour stimuler l'investissement locatif des particuliers, avec le déploiement de six dispositifs en dix ans, dont trois visaient plus particulièrement le logement locatif intermédiaire.

Le dispositif « Robien » ⁽³⁾, applicable du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} septembre 2006, permettait de bénéficier en 15 ans d'un amortissement de 65 % du prix d'achat, sous conditions de zonage et de plafond de loyer.

Le dispositif « Robien recentré » ⁽⁴⁾ applicable à compter du 1^{er} septembre 2006 et supprimé le 31 décembre 2009, limitait à neuf ans la période d'amortissement (soit un amortissement global ramené à 50 %), créait un nouveau zonage par scission de la zone B en deux en fonction de la taille des agglomérations, accompagnée d'une baisse des niveaux des loyers. Ces conditions restrictives ont été renforcées ⁽⁵⁾ à compter du 1^{er} janvier 2009 par l'application d'une exigence de respect des caractéristiques thermiques et la performance énergétique exigées par la législation en vigueur, et à

(1) Sabine Baietto-Beysson, Bernard Vorms, *Les observatoires de loyers*, juin 2012.

(2) Source : ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville.

(3) Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

(4) Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

(5) Loi de finances pour 2009.

compter du 4 mai 2009 par un recentrage sur les seules zones A, B1 et B2 où les tensions sont les plus fortes entre l'offre et la demande ⁽¹⁾ ;

Le dispositif « Scellier » ⁽²⁾ du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012, visant les logements neufs (définition identique au « Robien » y compris pour les plafonds de loyers) respectant la réglementation thermique en vigueur, situé en zone A, B1 ou B2, proposait une réduction d'impôt d'un taux de 25 % pour 2009 et 2010, de 20 % pour 2011 et 2012 (dans la limite annuelle de 300 000 €), ramené successivement par les lois de finances pour 2010, 2011 et 2012 à 6 % (logements non « BBC » dont le permis de construire a été déposé avant le 31 décembre 2011) et 13 % (logements « BBC ») pour la dernière année d'application du dispositif.

Le dispositif « Borloo neuf » ⁽³⁾, applicable également à compter du 1^{er} septembre 2006 et supprimé le 31 décembre 2009, visait spécifiquement les logements neufs à loyer intermédiaire (plafonds de loyers et de ressources des locataires). L'amortissement total représentait 50 % du montant de l'opération au bout de 9 ans de location, 57,5 % du montant total de location au bout de 12 ans et 65 % au bout de 15 ans. À cela s'ajoutait une déduction spécifique de 30 % sur les recettes applicables pendant la période d'engagement de location de neuf ans, reconductible deux fois pour trois ans (soit une période d'engagement de neuf, douze ou quinze ans). Une restriction identique liée au respect des caractéristiques thermiques et la performance énergétique s'applique également depuis le 1^{er} janvier 2009 et à compter du 4 mai 2009 par un recentrage sur les seules zones A, B1 et B2.

Le dispositif « Scellier » ⁽⁴⁾ intermédiaire, du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012, ajoutant aux avantages précédemment décrits une déduction de 30 % du montant des loyers et, lorsque le logement reste loué au-delà des neuf ans dans le secteur intermédiaire, un complément de réduction d'impôt de 2 % par an du prix de revient du logement par périodes de trois ans dans la limite de six ans.

Le dispositif « Duflot » ⁽⁵⁾, à partir du 1^{er} janvier 2013 et ouvert jusqu'au 31 décembre 2016, qui consiste en une réduction d'impôt de 18 % (dans la limite de 300 000 € et 5 500 €/m²) étalée sur 9 ans, pour la construction ou l'acquisition d'un ou deux logements neufs ou assimilés (définition identique que celle retenue pour le dispositif dit « Scellier »), situés dans les communes des zones A et B1, ainsi que dans les communes de zone B2 ayant reçu un agrément dérogatoire des préfets de région, respectant un certain niveau de performance énergétique, en contrepartie d'un engagement de location d'au minimum 9 ans sous plafonds de ressources et de loyer du locataire, équivalent au niveau des loyers de marché minorés de 20 %.

Source : Ministère de l'Égalité des territoires, du Logement et de la Ville

Si ce type d'aides dispose d'une capacité avérée à exercer un soutien conjoncturel à l'investissement et à l'activité du bâtiment, ce qui se justifie pleinement dans le contexte actuel où la perte de 40 000 emplois pour 2013 et plus de 50 000 pour 2015 dans le secteur a été évoquée par le président de la Fédération française du bâtiment (FFB), M. Didier Ridoret, il n'en demeure pas moins que le coût réellement supporté par les finances publiques pendant toute la durée de son application obère la capacité d'action du Gouvernement.

D'après les données fournies par le PAP pour 2014 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », les reliquats au titre des différents dispositifs

(1) Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(2) Loi de finances rectificative pour 2008.

(3) Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

(4) Loi de finances rectificative pour 2008.

(5) Loi de loi de finances pour 2013.

d'incitation fiscale à l'investissement immobilier locatif par les particuliers, pourraient ⁽¹⁾ en effet représenter un montant de 1,35 Md€ en 2014.

À législation constante, le reliquat pour les finances publiques des différents dispositifs peut être estimé ⁽²⁾ pour les cinq prochaines années à 7,6 Md€, et respectivement, jusqu'à la fin de leur incidence budgétaire, à 810 M€ pour les deux dispositifs « Robien » (qui courent jusqu'en 2018), 4 835 M€ pour le dispositif « Scellier » (2023), 440 M€ pour le dispositif « Borloo » (2024), 3 785 M€ pour le dispositif « Scellier intermédiaire » (2029), et 5 455 M€ pour le dispositif « Duflot » (il convient de rappeler que ce dernier chiffre représente la totalité du coût estimé pour ce dispositif jusqu'en 2027, compte tenu de sa mise en place en 2012).

Votre rapporteur souligne qu'en dépit de cet effort substantiel, l'offre locative intermédiaire couvre moins de 30 % des « besoins potentiels » en Île-de-France selon un rapport sur les observatoires de loyers de juin 2012 ⁽³⁾. Il rappelle de plus que l'investissement locatif contraint le particulier 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.

L'offre générée par le biais de ces dispositifs apparaît donc à la fois coûteuse pour les finances publiques, insuffisante en nombre et dans la durée.

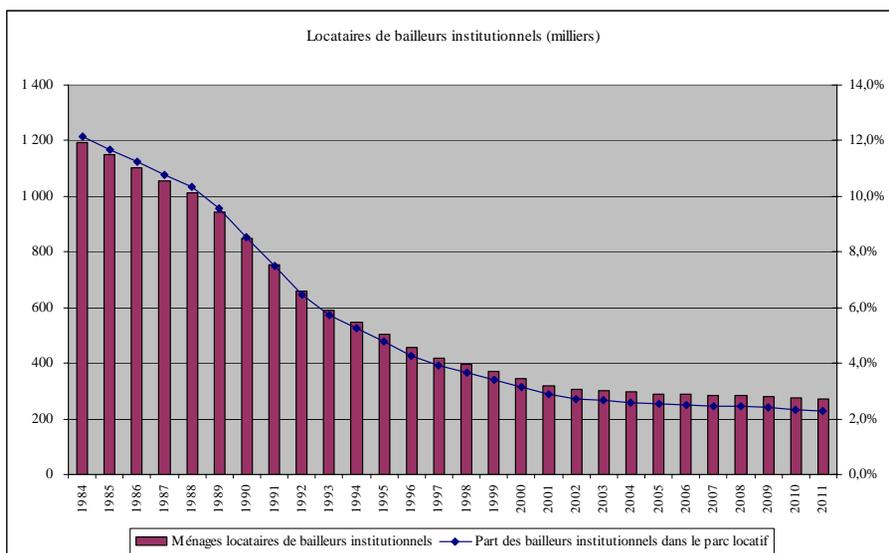
2. Le choix raisonné de favoriser l'émergence d'un parc locatif intermédiaire

Depuis 1984, date des premières données disponibles des comptes du logement, la part des bailleurs institutionnels dans le secteur locatif a été divisée par quatre.

(1) Il est rappelé que la fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales est variable d'un dispositif à l'autre, l'addition de ces dépenses n'a donc qu'une valeur indicative.

(2) Source : ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville.

(3) Sabine Baietto-Beysson, Bernard Vorms, Les observatoires de loyers, juin 2012.



Source : Comptes du logement

La fondation Terra Nova note ainsi que « *les investisseurs institutionnels qui détenaient un million de logements dans les zones tendues au début des années 1990 en possèdent désormais moins de 100 000. La faiblesse de la rentabilité des logements (entre 2,5 % et 3 % nets) est l'explication la plus fréquemment avancée* »⁽¹⁾.

C'est dans ce contexte que le Président de la République a annoncé, le 21 mars dernier, sa ferme volonté de promouvoir une offre de logements intermédiaires via l'instauration d'un régime juridique spécifique, à destination des classes moyennes. Ce régime sera mis en œuvre par voie d'ordonnance d'ici au mois de mars 2014, comme le Parlement a autorisé le Gouvernement à le faire en juillet dernier (loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction).

Ce statut du logement intermédiaire permettra aux collectivités territoriales ou leurs groupements d'en prescrire la production au sein des documents de planification et de programmation. Il s'agit ici de faciliter la mise en œuvre de véritables politiques locales de développement du logement locatif intermédiaire – à l'instar de ce que certaines collectivités font d'ores et déjà sur le logement locatif social. Ce statut comportera des prescriptions comme un engagement de mise en location pendant une certaine durée (quinze à vingt ans) et sous certaines conditions (respect d'un plafond de loyer de niveau intermédiaire).

Le présent projet de loi de finances pose à l'article 55 le cadre fiscal qui correspondra à cette nouvelle catégorie de logements, qui bénéficieront du taux

(1) Terra Nova, « *Politique du logement : et les investisseurs institutionnels ?* », 7 mai 2013.

intermédiaire de 10 % au lieu du taux normal, et seront exonérés de TFPB pour une durée de 20 ans. Cette nouvelle dépense fiscale est estimée à 150 M€ pour ce qui relève de la TVA et 180 M€ pour l'exonération de TFPB.

Votre rapporteur considère que l'encadrement strict posé par le Parlement dans la loi d'habilitation (limitation aux zones tendues, interdiction aux communes en état de carence au sens de l'article 55 de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de l'inscrire dans leurs documents de planification et de programmation) garantit l'objectif de mixité sociale et fonctionnelle auquel il considère que ce dispositif doit souscrire pour pleinement justifier le soutien public ainsi apporté.

Il conviendra sans doute également de limiter ce dispositif aux seules zones tendues, afin d'éviter certains effets d'aubaine.

C. SOLVABILISER LES MÉNAGES : UN EFFORT À COMPLÉTER

L'action 1 du programme 109 « Aide à l'accès au logement » porte les crédits destinés aux aides personnelles au logement (elle représente 99,7 % des crédits de ce programme).

L'avis budgétaire présenté l'année dernière par votre rapporteur⁽¹⁾ présente de façon détaillée ces aides et leurs objectifs.

En 2012 comme en 2011, plus de 6,4 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges). La prévision actualisée des prestations d'APL et d'ALS pour 2014⁽²⁾ anticipe une augmentation du nombre de bénéficiaires et/ou d'une baisse des ressources des actuels bénéficiaires.

Le présent projet de loi de finances prévoit que près de 17,7 Md€ de prestations seront assurées en 2014, contre 17,3 Md€ en 2013, soit une hausse de 2,3 %. Elles ne sont toutefois inscrites au budget qu'à hauteur de 5,04 Md€ (soit une augmentation de 3,55 % par rapport à la LFI 2013). Le reste des aides sera financé par une contribution des régimes sociaux – à hauteur de près de 8,9 Md€ – et les cotisations des employeurs – à hauteur de 2,7 Md€ –, auxquelles s'ajouteront un montant de 754 M€ provenant de la contribution additionnelle sur les revenus du capital (contre 619 M€ en 2013) et un montant de 300 M€ provenant de la PEEC (Action logement) (contre 400 M€ en 2013, la diminution de 100 M€ résultant de l'accord intervenu en novembre 2012).

Le tableau ci-après détaille les emplois et les ressources du FNAL prévus en 2014 :

(1) Avis n° 253 – tome XIII Logement présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) par M. Daniel Goldberg.

(2) PAP 2014 Égalité des territoires, Logement, Ville.

FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT (FNAL) – PRÉVISIONNEL 2014

(en millions d'euros)

Charges	13 304
Prestations APL	7 809
Prestations ALS	5 234
Frais de gestion	261
Ressources	13 304
Contribution régimes spéciaux	4 444
Cotisation employeurs	2 757
Prélèvement PEEC (art. 65 du PLF 2014)	300
Fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placements	754
Contribution de l'État	5 049

Source : PAP 2014 de la mission « égalité des territoires, logement et ville ».

À travers le système des aides personnelles au logement, le Gouvernement poursuit l'objectif (assigné par la réforme du financement du logement de 1977, qui a créé l'aide personnalisée au logement - APL) de favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement.

Le principe des barèmes de calcul y répond : en prenant en compte une part de la dépense de logement d'autant plus importante que le revenu est faible, ils permettent de limiter le taux d'effort net (après aide) des bénéficiaires. L'indexation des paramètres du barème représentatifs de la dépense de logement sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) assure le maintien de l'efficacité sociale de l'aide, en veillant à ce que les taux d'effort des ménages ne se dégradent pas.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale prévoit une indexation annuelle des paramètres représentatifs⁽¹⁾ de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles sur l'évolution de l'indice des loyers (IRL). La mesure a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2008.

Les ménages qui bénéficient des aides personnelles au logement sont des ménages à très bas revenus, pauvres pour une majorité et aux marges de la pauvreté pour les autres.

Les aides personnelles en *location* sont très ciblées sur les ménages les plus modestes : le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) est au voisinage du SMIC pour un isolé, de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants. Fin 2011, 99 % des locataires avaient un revenu inférieur à 2 SMIC et 81 % à 1 SMIC.

(1) Plafonds de loyers ; plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ; montants forfaitaires de charges ; équivalents de loyer et de charges locatives ; terme constant de la participation personnelle du ménage.

Si les revenus des ménages bénéficiaires des aides personnelles à l'*accession* sont en moyenne plus élevés que ceux des bénéficiaires en secteur locatif, les seuils de revenu placent néanmoins les bénéficiaires des aides personnelles aux propriétaires dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus. En 2013, le bénéfice de ces aides est réservé aux ménages dont le revenu est inférieur à 2,03 SMIC pour un ménage de deux enfants en zone 2.

Les modifications qui pourraient affecter le barème, notamment à la baisse, ont donc des impacts très forts sur ces ménages aux ressources réduites.

Or pour l'année 2014, l'article 64 du projet de loi de finances prévoit que les paramètres représentatifs de la dépense de logement dans les barèmes des aides personnelles au logement soient maintenus à leur niveau de 2013 afin de contribuer à la stabilisation des dépenses de l'État. En effet, l'absence de revalorisation des paramètres de loyers limite notamment la dynamique de dépense des aides personnelles. L'économie attendue est chiffrée à 93,1 M€ pour l'État et 36,3 M€ pour la branche famille (auxquels il faut ajouter 46 M€ pour les régimes spéciaux au titre de l'Allocation de logement familiale (ALF), soit au total en année pleine et hors frais de gestion, un total de 177 M€).

Tout en accueillant favorablement la disposition prévoyant le doublement du montant forfaitaire des charges pour les occupants des logements financés par le biais du FNDOLLTS, votre rapporteur considère qu'il est regrettable de ne retenir pour 2014 aucun dispositif de revalorisation, contrairement au choix effectué en 2013, et, même s'ils étaient de moindre ampleur, aux décisions des années précédentes. Il a donc proposé un amendement supprimant cette non indexation.

Il rappelle de surcroît qu'outre leur potentiel financier (l'excédent de ressources longues mobilisables dans des projets futurs), la capacité d'investissement des organismes de logement social repose sur leur autofinancement net (les ressources générées par l'exploitation sur le dernier exercice). Or tout comme la situation des bénéficiaires d'une APL s'est fortement dégradée dans le parc privé, une tendance similaire s'observe dans le parc social. Si elle se poursuit, l'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'APL mise en évidence par le rapport publié par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale⁽¹⁾, est susceptible de compromettre la capacité du parc social à remplir ses fonctions.

Votre rapporteur suggère donc de substituer une action sur le champ des bénéficiaires à la non-indexation des paramètres. Il s'interroge ainsi sur l'efficacité sociale de permettre aux étudiants déclarés fiscalement avec leurs parents de bénéficier, indépendamment des ressources de ces derniers, des aides personnelles au logement.

(1) Blanche Guillemot, Olivier Veber, Maxime Guilpain – Évaluation des aides personnelles au logement – IGAS - mai 2012.

III. AMÉLIORER L'EXISTANT, UN SOUTIEN AFFIRMÉ À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE, UN DÉSENGAGEMENT RELATIF DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT DÉGRADÉ

Dans le cadre du Plan d'Investissement pour le Logement, le Président de la République a annoncé le 21 mars dernier la mise en œuvre d'un plan de rénovation énergétique de l'habitat afin de procéder à la rénovation de 270 000 logements (dont 90 000 logements sociaux) en 2014 et 500 000 logements par an (dont 120 000 logements sociaux) à partir de 2017.

A. UN SOUTIEN À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE MULTIDIRECTIONNEL QUI POSE LA QUESTION DE SON FINANCEMENT

Le plan de rénovation énergétique de l'habitat présenté par le Président de la République le 21 mars dernier est large, il s'articule autour de deux axes : faciliter la prise de décision et financer les travaux, pour inciter les propriétaires occupants, les propriétaires bailleurs, les syndicats de copropriété mais également les locataires à engager des travaux de rénovation énergétique.

Sa phase opérationnelle, lancée officiellement le 21 septembre dernier par le Premier Ministre à Arras, mobilise des financements diversifiés, elle implique tout à la fois l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et des outils fiscaux renouvelés.

1. L'Agence nationale de l'habitat, opérateur principal de la lutte contre la précarité énergétique au budget fragilisé

Le programme « Habiter Mieux » vise à résorber la précarité énergétique qui touche 3,8 millions de ménages. Les investissements d'avenir ont doté le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) créé à cet effet, de 500 M€ À cela s'ajoutent les dotations propres de l'Agence nationale de l'habitat (600 M€) et la participation des obligés du programme des certificats d'économies d'énergie (250 M€).

Les annonces du Président de la République le 21 mars 2013 ont placé ce programme au cœur du plan de rénovation énergétique en matière de lutte contre la précarité énergétique, le transformant en programme global tant par ses modalités que par ses cibles.

Pour les **propriétaires occupants**, cible initiale du programme, plusieurs évolutions ont été décidées afin, notamment, de réduire significativement le reste à charge des ménages et d'élargir l'assiette des bénéficiaires, qui concerne aujourd'hui 45 % des propriétaires occupants :

– Les plafonds de ressources pris en compte par l'Anah ont été relevés, et le programme a été élargi aux plafonds modestes majorés ;

– Les subventions de l’Anah ont été revalorisées, elles peuvent désormais couvrir 35 % (pour les ménages modestes) et 50 % (pour les ménages très modestes) du montant des travaux (contre respectivement 20 % et 35 % auparavant) ;

– La prime « aide de solidarité écologique », financée par le fonds d’aide à la rénovation thermique de 1 600 € est portée à 3 000 € pour les ménages les plus modestes, pouvant être complétée par les collectivités locales à hauteur de 3 500 € (contre 2 100 € auparavant) ;

Le programme a été élargi à une nouvelle cible, les **propriétaires bailleurs** dont le logement n’est pas dégradé. Cela permet en effet de remettre sur le marché locatif des logements moins énergivores, et donc d’aider les **locataires** modestes à réduire leurs charges. Ces propriétaires peuvent bénéficier d’une subvention plafonnée équivalente à 25 % du montant des travaux, qui se double d’une « aide de solidarité écologique » supplémentaire, d’un montant de 2 000 € par logement lorsque les travaux financés par l’Agence nationale de l’habitat améliorent d’au moins 35 % la performance énergétique du logement.

Enfin, afin d’encourager les **syndicats de copropriétaires de copropriétés en difficulté** à entreprendre des travaux d’économies d’énergie, une prime supplémentaire de 1 500 € par lot, dès l’atteinte de 35 % de gain énergétique complète les aides aux syndicats de l’Anah et les aides individuelles sous plafond de ressources précitées.

Dans ce contexte, les objectifs de rénovation thermique, l’une des trois priorités de l’Anah depuis 2010, fixés cette année sont donc en forte croissance, avec une cible de 35 000 logements traités (contre 25 000 en 2013), ainsi répartis :

– 23 000 logements de propriétaires occupants modestes, soit 56 % du total, et un engagement de 158 M€ sur les 249 M€ consacrés à cette catégorie de bénéficiaires toutes priorités confondues, contre 15 400 en 2013 ;

– 6 000 logements de propriétaires bailleurs, dont 1 900 au titre des seuls travaux énergétiques, financés par redéploiement en assouplissant la catégorie « travaux d’amélioration », l’extension du nombre de bénéficiaires étant financée par un coût des travaux inférieur à ceux induits pour les logements indignes ou très dégradés ;

– 6 000 logements en copropriété, en ajoutant un volet thermique aux volets urgence/sécurité et traitement de la dégradation du bâti, en adossant une prime d’État financée par le Programme des Investissements d’avenir à l’aide attribuée par l’Anah⁽¹⁾, donc sans impact supplémentaire sur le budget de l’agence.

(1) Les aides de l’Anah sont complémentaires de celles portées par le Programme « Habiter mieux » de lutte contre la précarité énergétique et le Fonds national d’aide à la rénovation thermique des logements privés,

A contrario, les objectifs sont maintenus identiques en 2014 à ceux réalisés en 2013 pour les autres priorités, tout en notant que le réalisé 2013 en matière d'habitat indigne et dégradé est soit constant (propriétaires occupants modestes et copropriétés) soit inférieur (propriétaires bailleurs) aux objectifs de 2013.

Il est difficile en effet d'être aussi volontariste sur les autres priorités de l'agence compte tenu de la contrainte de financement de l'Agence nationale de l'habitat depuis 2013. La loi de finances initiale pour 2013 a modifié son modèle de financement en substituant à la ressource « Action Logement » (en application de la lettre d'engagement mutuel de novembre 2012 précitée) une ressource innovante fondée sur les quotas des marchés carbone, en retenant une hypothèse très optimiste de 9,5 €/la tonne, qui ne s'est pas vérifiée.

En 2013, comme en 2014, le budget de l'Anah a donc été équilibré par un prélèvement sur son fonds de roulement (308 M€ en 2013, 195 M€ projetés en 2014). Un tel prélèvement ne sera pas reconductible en 2015, l'Anah aura en effet épuisé son excédent à la mi-2015 si les cours ne remontent pas. Une telle éventualité n'est pas exclue, le Parlement européen ayant voté le 3 juillet dernier le principe d'une réduction momentanée de la quantité globale des quotas mise en vente sur la période de référence. Mais le volume exact et la répartition entre États n'étant pas encore connus, il est difficile de fournir une estimation fiable des revenus jusqu'en 2016. De plus, le mode de gestion, par l'Agence France-Trésor, renforce encore l'absence de prévisibilité de la ressource.

Votre rapporteur souligne l'apport très positif de la réforme fin 2010 des modalités de l'aide apportée par l'Agence nationale de l'habitat, caractérisée par le passage d'une logique de guichet ouvert (conduisant à des effets d'aubaine dénoncés par la Cour des Comptes)⁽¹⁾ à une logique qualitative grâce à l'obligation de recourir à une assistance à la maîtrise d'ouvrage. Ce changement de logique s'est accompagné d'une action forte sur la communication et sur le repérage des publics cibles, modestes voire très modestes, éloignés souvent de dispositifs d'aides qui leur apparaissent complexes et/ou onéreux. Le plan de rénovation énergétique annoncé par le Président de la République n'oublie d'ailleurs pas ce volet d'action, puisqu'il prévoit une grande campagne de communication lancée voilà quelques jours et la création de 1 000 Emplois d'avenir « Ambassadeurs de l'efficacité énergétique ». Ils auront pour mission de renforcer les dispositifs de repérage existants par des visites à domicile pour repérer et orienter vers les dispositifs d'accompagnement les ménages susceptibles de bénéficier des aides de l'Agence nationale de l'habitat, cette dernière subventionnant leurs employeurs à hauteur de 5 000 €

créé en 2010, et dont l'Anah assure la gestion, l'aide « Habiter Mieux », forfaitaire, ne pouvant être accordée indépendamment d'une aide de l'Anah.

(1) Insertion dans le rapport public annuel 2000, portant sur « Les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé ».

Cette ambition appelle donc un dispositif plus pérenne de financement de l'Anah. Une première piste, à compléter, pourrait être le relèvement du plafond de la taxe sur les logements vacants affectée à l'agence (21 M€ aujourd'hui), puisque la loi de finances initiale pour 2013 en a notablement durci les paramètres, et donc sans doute le rendement :

- elle s'applique dorénavant aux villes de 50 000 habitants, où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (le décret paru en mai dernier recense 340 communes supplémentaires, portant le total à 1 151 villes) ;
- s'il reste à 12,5 % pour la première année de vacance, le taux est augmenté de 10 points pour les années suivantes (25 % contre 15 % dans le précédent schéma) ;
- trente jours de vacance suffisent à classer un bien immobilier dans la catégorie des biens vacants, contre 90 dans la version antérieure de la taxe.

2. Un nouvel outil fiscal, une action massive indifférenciée

L'outil fiscal est également actionné pour amplifier le soutien à la rénovation énergétique, selon deux modalités très différentes, en particulier au regard de l'effet d'aubaine possible.

Un premier type de mesures s'inscrit dans une problématique sociale.

Il s'agit, d'une part, du passage au taux réduit de la TVA pour les travaux de rénovation des logements sociaux, soit 5,5 % à l'issue du vote de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances pour 2014 (*article 19 du PLF 2014*). Ce dispositif, qui s'appliquera sur une liste de travaux limitativement définie, aura un impact immédiat sur les locataires, en réduisant les charges de chauffage parfois très élevées, ainsi qu'un impact sur l'entretien du parc qui permettra d'en accroître l'exploitation.

Il s'agit, d'autre part, de la réorientation des deux dispositifs fiscaux qui concourent à la rénovation thermique des bâtiments, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et l'éco-prêt à taux zéro (*article 56 du PLF 2014*).

Le CIDD permet d'inciter les particuliers à réaliser des travaux avec les équipements les plus performants au plan énergétique ainsi qu'avec des équipements utilisant les énergies renouvelables. Sa complexité, du fait de la multiplicité des taux applicables, des critères techniques relatifs aux équipements éligibles et des conditions d'octroi, et le fait certains équipements sont pris en charge financièrement dans le cadre d'autres dispositifs, ont conduit le Gouvernement à proposer cette simplification, soutenue par votre rapporteur :

– une réduction à deux des taux applicables ;

– la réorientation sur les rénovations lourdes, seuls les ménages modestes n'étant pas soumis à la nouvelle obligation d'un « bouquet de travaux », ce qui permet de limiter « l'effet d'aubaine » dont bénéficiaient les contribuables en mesure de financer seuls des travaux qui leur apporte un bénéfice immédiat en termes de facture énergétique.

L'Eco-PTZ, soumis à plafond de ressources, voit ce dernier « familialisé » pour introduire davantage d'équité et donc renforcer son attractivité, et se trouve soumis à une nouvelle éco-conditionnalité. Cette modification a accueilli un accueil très favorable des représentants des entreprises du bâtiment auditionnés par votre rapporteur, qui y voient un juste retour sur les efforts de formation accomplis par cette profession et une incitation à les poursuivre. Elle s'inscrit en effet pleinement dans la Charte d'engagement relative à la « Reconnaissance des entreprises Grenelle Environnement ».

En outre, la durée maximale de réalisation des travaux sera portée de 2 à 3 ans pour les Eco-PTZ accordés à des syndicats de copropriété, pour tenir compte de leurs contraintes propres. À cet égard, votre rapporteur regrette que cette mesure, qui permet le financement des travaux d'économie d'énergie sur les parties communes de la copropriété ou les travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives entrant dans ce cadre, initialement prévue à compter du 1^{er} avril 2012, ne soit entrée en vigueur qu'un an plus tard, le décret d'application étant paru en mars de cette année.

Votre rapporteur a souligné précédemment le coût induit pour les finances publiques, et donc sa réticence de principe. Il constate néanmoins que selon les données fournies dans l'évaluation préalable du projet de loi de finances, le coût de chacun des dispositifs est maîtrisé⁽¹⁾.

Votre rapporteur tient à rappeler, enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'un dispositif fiscal, la mesure mise en place en juillet dernier par la Caisse des dépôts et consignations, l'élargissement de l'éco-prêt logement social, destiné aux logements sociaux énergivores, et le renforcement de bonification de taux d'intérêt, puisque, en fonction de sa durée, le taux d'intérêt de cet éco-prêt varie de 0,50 % à soit 1 %.

Ces mesures ciblées s'accompagnent d'une mesure générale complémentaire annoncée par le Président de la République le 20 septembre lors de la Deuxième conférence environnementale, et adoptée par voie d'amendement lors de l'examen de la première partie. Le taux réduit de TVA sur les mesures de rénovation énergétique initialement limité à la rénovation thermique des logements sociaux (*cf. supra*) sera étendu à l'ensemble des logements.

(1) La dépense fiscale liée au CIDD est passée de 0,98 Md€ à sa création en 2005 à 2,49 M€ d'euros en 2009, 2 Md€ en 2011, 1,13 Md€ en 2012 et 660 M€ en 2013. Le coût de la dépense fiscale des Eco-PTZ est également maîtrisé : 70 M€ en 2011, 95 M€ en 2012 et 110 M€ en 2013.

S'il comprend à la fois la nécessité d'une action globale, et non pas limitée aux seuls logements sociaux, le logement représentant 30 % des émissions de gaz à effet de serre par les foyers (2^e poste derrière le transport)⁽¹⁾ ainsi que l'aspect psychologique déclencheur d'une TVA à taux réduit souligné par les professionnels du bâtiment, votre rapporteur s'interroge toutefois sur un dispositif indifférencié socialement et du potentiel effet d'aubaine pour des ménages disposant de revenus suffisants pour financer ces opérations de rénovation dont ils retirent un bénéfice immédiat sur leurs charges et sur la valorisation de leurs biens, pour un coût élevé pour les finances publiques (500 M€ selon le débat parlementaire).

B. UN RELATIF DÉSENGAGEMENT FINANCIER DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE QUE NE DOIVENT PAS MASQUER LES NOUVEAUX OUTILS MIS EN PLACE

Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) distingue quatre modes d'intervention : l'application du Code civil et des lois relatives aux rapports locatifs (obligations de décence), les financements publics incitatifs, les procédures de police administrative et l'éradication du bâti dégradé, l'action foncière.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové en cours d'examen au Parlement apporte une première série d'outils pour lutter contre ce phénomène que l'Anah évalue entre 400 000 et 600 000 logements, organisés autour des collectivités locales et comportant des sanctions dissuasives pour lutter contre les bailleurs indéclicats. Pour être pleinement efficaces, ces nouveaux outils imposent toutefois une action des services de l'État plus déterminée qu'elle ne l'est aujourd'hui.

1. Un acteur unique, des sanctions renforcées

En 2009, un rapport conjoint IGAS-IGA-Conseil général de l'environnement et du développement durable soulignait que « *L'éradication de l'habitat indigne souffre d'un manque de pilotage, d'une coordination insuffisante entre les multiples autorités, procédures et dispositifs et de l'absence d'une démarche partagée sur la base d'une volonté politique clairement affichée, notamment de la part des élus.* »⁽²⁾

Cette volonté politique existe aujourd'hui, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové l'affiche résolument.

(1) Chiffres clés de l'ADEME – 2011.

(2) Évaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé.- Isabelle Massin, inspectrice générale de l'équipement, Gérard Laurand, inspecteur général des affaires sociales, Hélène de Coustin, inspectrice de l'administration, Anne Merloz, inspectrice de l'administration. Avril 2009. La Documentation française.

Il crée en premier lieu les conditions de mise en place d'un acteur unique en vue de simplifier la mise en œuvre des polices spéciales de l'habitat.

Il propose en effet de permettre aux EPCI de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne en donnant à leurs présidents les prérogatives en matière de police spéciale du logement détenues, d'une part, par les maires des communes membres et, d'autre part, par le préfet. Le texte issu des travaux du Sénat rend ce transfert automatique, sauf opposition du maire de la commune. Dans ce cas, le transfert peut avoir lieu pour les autres communes volontaires.

Les prérogatives du préfet en matière d'insalubrité peuvent, quant à elles, être déléguées dès lors que l'EPCI est délégataire des aides à la pierre et que les maires ont transféré leurs compétences au président de l'EPCI. Il pourra également le faire pour une commune qui aurait refusé le transfert précité si celle-ci est dotée d'un service communal d'hygiène et de sécurité, le préfet pourra alors déléguer au maire ses compétences en matière de lutte contre l'insalubrité.

Le projet de loi renforce considérablement la lutte contre les marchands de sommeil en les sanctionnant plus durement grâce à de nouveaux dispositifs de sanctions financières. Outre une peine complémentaire d'interdiction d'acquérir un bien immobilier pendant 5 ans (vérifiée par le notaire au moment de la signature de l'acte de vente), le propriétaire bailleur de biens compromettant la santé ou la sécurité des occupants (locataires ou hébergés) peut se voir infliger une astreinte de 1 000 € par jour de retard lorsque des travaux ont été prescrits (y compris avant la promulgation de cette loi) et qu'ils n'ont pas été exécutés dans le délai prévu par l'arrêté. Cette possibilité est ouverte également pour les arrêtés (d'insalubrité et de péril) non suivis d'effet dès lors que l'autorité administrative compétente met à nouveau en demeure le propriétaire des biens concernés. Cette possibilité est également étendue au coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social des mesures et travaux prescrits qui, actuellement, est pris en charge par les communes ou les EPCI, ou l'État.

Le projet de loi modifie la procédure relative à l'octroi et au versement de l'allocation logement dans le cas des logements déclarés non-décents afin d'inciter les bailleurs à effectuer les travaux de mise en conformité, tout en limitant l'impact pour le locataire. La marge de manœuvre est étroite puisqu'il s'agit de relations contractuelles dont seul le juge peut sanctionner le non-respect, s'il est saisi par l'une des parties. La nouvelle procédure met en avant les organismes prestataires d'allocation de logement qui, après avoir constaté que le logement est indécemment, conservent le montant des allocations et incitent ainsi le bailleur à se mettre en règle. Le droit à l'allocation de logement est maintenu durant un délai d'un an pour le locataire, mais son versement est différé tant que le propriétaire n'a pas effectué les travaux de mise en conformité. Le locataire est protégé expressément par la loi puisque le fait de n'acquitter que le montant du loyer et des charges déduction faite de l'allocation de logement ne peut fonder une action en résiliation du bail.

Enfin, deux dispositions vont permettre aux communes d'exercer un meilleur contrôle sur leur territoire, pour avoir une action préventive, en exerçant, d'une part, leur droit de préemption sur des immeubles ou logements indignes ou dangereux et ainsi éviter qu'ils ne soient acquis par des marchands de sommeil, et en instaurant, si elles le jugent pertinent, un dispositif de déclaration de mise en location au sein de zones délimitées.

2. Le désengagement des services de l'État

Le simple maintien des objectifs fixés en 2014 pour l'Agence nationale de l'habitat en matière de lutte contre l'habitat indigne apparaît regrettable dans ce contexte à votre rapporteur, alors que le programme de renouvellement urbain a conduit un certain nombre de populations modestes à se retourner vers un parc privé ancien dégradé. Il formule la même remarque pour les crédits correspondant à l'exercice des pouvoirs de police à l'action n° 3 du programme 135

Votre rapporteur sera également attentif à une expérimentation en cours menée par l'Anah avec une dizaine de collectivités territoriales. Cette dernière finance un dispositif d'identification et une cartographie des propriétés à risques à partir d'une grille d'insalubrité qu'elle a élaborée. Elle propose en outre une aide à l'ingénierie. Cette action lui semble en effet intéressante, même si elle est à elle seule insuffisante, pour pallier deux difficultés :

– la première, c'est la situation générale des SCHS, décrite par le rapport d'avril 2009 précité comme sans commune mesure avec les enjeux, en ce qui concerne leurs effectifs et leur insertion dans le partenariat local. « *Les SCHS se sont retrouvés sans directives de la part des services de l'État, qui auraient dû superviser leur activité dans un domaine où ils n'ont pas acquis la compétence requise, faute de formations adéquates. De plus, les SCHS ne sont pas impliqués dans un repérage fin des logements indignes. Ils ne disposent pas toujours des données du parc privé potentiellement indigne et lorsque les DDE ou DDEA rapprochent ces données d'études locales, ils n'en sont pas destinataires. Le repérage reste un repérage passif auquel ils participent par les signalements qui leur sont adressés et qu'ils recoupent, dans le meilleur des cas, avec les informations venant des autres partenaires, tels que la CAF ou les services sociaux. Les différents dispositifs opérationnels peuvent apporter des éléments de repérage supplémentaires, mais les SCHS ne sont pas souvent associés au suivi de ces programmes* » ;

– la seconde, c'est l'absence de traduction financière de la délégation de compétences au président de l'EPCI organisée par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. En effet, une commune centre disposant d'un service communal d'hygiène et de santé efficace doté de moyens financiers via la dotation générale de décentralisation ne sera pas nécessairement incitée à transférer sa compétence à l'EPCI si cela signifie une perte d'efficacité et un saupoudrage des moyens de la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire intercommunal.

Votre rapporteur estime qu'il aurait été préférable de procéder à la recentralisation de l'ensemble des services d'hygiène et de santé tels qu'ils fonctionnent depuis une trentaine d'années, pour procéder ensuite à une redistribution par le biais de conventions ou de « contrats d'objectifs » passés par l'État avec les communes ou avec les EPCI, de manière à s'assurer de ce que font effectivement ces services sur l'ensemble du territoire, et avec quels moyens.

IV. LE NOUVEAU GRAND PARIS EXPRESS : UN PROJET COHÉRENT, MAÎTRISÉ, FINANCÉ

A. LA FUSION DES DEUX PROJETS DE TRANSPORTS FRANCILIENS

Au premier semestre 2013, le projet « Grand Paris » a connu une inflexion notable. À la suite des conclusions de la mission confiée par le Gouvernement à M. Auzannet à la fin de l'année de 2012 sur le Grand Paris prolongées par un travail interministériel en coordination avec la SGP, la Région Île-de-France et le STIF, le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault a en effet annoncé le 6 mars dernier la fusion du plan de mobilisation de la région - destiné à remettre à niveau le réseau des RER et à créer et prolonger des lignes de tramway -, et le Grand Paris Express, qui forment désormais « *un plan unique et cohérent de modernisation et de développement du réseau* ».

Le Nouveau Grand Paris articule ainsi de manière cohérente les besoins de modernisation et d'extension du réseau existant relevant de la compétence du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) d'une part, et la réalisation de nouvelles lignes de métro automatique en rocade dans le cadre du réseau de transport public du Grand Paris relevant de la compétence de la Société du Grand Paris (SGP) d'autre part.

La fusion des deux projets se manifeste dans le calendrier : différents chantiers, sur le réseau existant et sur les nouvelles lignes du Grand Paris Express, seront menés de front, par étape, jusqu'en 2030. Elle modifie également les contributions financières de la Société du Grand Paris, puisque ses missions sont étendues afin de lui donner la possibilité de financer ou de se voir confier la maîtrise d'ouvrage de projets d'infrastructures de transport destinés à offrir des correspondances avec le réseau de transport public du Grand Paris et que le STIF a dorénavant la possibilité de confier à l'établissement public Société du Grand Paris des missions d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions principales.

Les dépenses prévisionnelles sont dorénavant estimées à 25,525 Md€ ainsi répartis :

22,6 Md€	<ul style="list-style-type: none"> • Lignes 15, 16,17 et 18 ; L14 (prolongation sous maîtrise d'ouvrage SGP Mairie de Saint-Ouen – Saint Denis-Pleyel et Olympiades-Orly) • Prise en charge de la totalité du financement de la liaison Saint-Denis-Rosny-Champigny (soit 3,7Md€ au lieu de 2 Md€) • 3 Md€ d'économies par rapport à la consolidation de dernières études disponibles
450 M€	Participation au financement du prolongement de la ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen ⁽¹⁾
2 Md€	Contribution exceptionnelle de la SGP au financement du projet du plan de mobilisation : <ul style="list-style-type: none"> • 1 Md€Eole • 348 M€sur le prolongement de la ligne 14 entre Saint Lazare et mairie de Saint-Ouen • 652 M€ autres projets. <i>Comme pour le financement Eole, ce point nécessite une modification de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, portée par le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 1^{er} octobre 2013.</i>
450 M€	Prise en charge à hauteur de 30 % par la SGP des impacts sur les réseaux existants (provisionnés globalement à hauteur de 1,5 Md€).

Source : Société du Grand Paris

Votre rapporteur accueille avec satisfaction cette articulation nouvelle qui permettra une réelle amélioration des transports franciliens, portant aussi sur le réseau existant, ce qui est indispensable comme l'a démontré la commission d'enquête sur le RER⁽²⁾, en mars dernier 2012.

B. UN FINANCEMENT ASSURÉ

Les dépenses prévues pour 2014 devraient s'élever à 60,5 M€ pour l'investissement (maîtrise d'œuvre et acquisitions foncières) et 82 M€ pour le fonctionnement

Votre rapporteur rappelle le modèle de financement de la SGP, qui repose sur :

– des recettes fiscales affectées⁽³⁾ permettant de lancer les études et de commencer les travaux, puis de rembourser les emprunts, et

(1) Porté à 798 Md€ par le Protocole État-région du 19 juillet 2013.

(2) Rapport n° 4458, *Le défi du RER : placer les usagers au centre du système*, commission d'enquête présidée par M. Daniel Goldberg et dont le rapporteur était M. Pierre Morange, Assemblée nationale, mars 2012.

(3) Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), Taxe locale sur les bureaux (TLB) ; taxe locale d'équipement (TLE).

– des emprunts, permettant d'étaler le financement sur une durée cohérente avec la nature de long terme de l'investissement, tout en concentrant la réalisation avant 2030.

À cet égard, la principale mesure annoncée par le Premier Ministre le 6 mars dernier est la fin de la mesure d'écrêtement des taxes affectées à la SGP qui avait déjà fait l'objet de débats lors de l'examen du PLF 2013. Dans les faits, le projet de loi de finances pour 2014 relève simplement le plafond de l'une des taxes, la TLB, qui passe de 168 M€ à 350 M€ les autres taxes affectées restant à leur niveau de 2013, soit 117 M€ pour la TLE et 60 M€ pour l'IFER. Il a également confirmé la fin du prélèvement de 95 M€ réalisé sur les ressources de la SGP, durant sur la période 2011 – 2013 pour financer l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Au total, le produit des ressources fiscales affectées à la SGP devrait s'élever à 527 M€ en 2014, contre 354 M€ en 2013.

La « capacité de financement » de la SGP conserve bien toute sa pertinence en l'absence, en 2014 comme en 2013, de l'inscription d'un milliard d'euros au titre de la première tranche de la dotation en capital de la SGP, qui n'est pas plus nécessaire en 2014 qu'elle ne l'était en 2013.

Cette dotation sera inscrite ultérieurement si le besoin s'en fait sentir, le Premier Ministre l'a réaffirmé solennellement le 6 mars dernier : « *si les besoins de la Société du Grand Paris le justifiaient à court terme, je réitère mon engagement de débloquer un milliard d'euros supplémentaires à partir de 2015* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de MM. Daniel Goldberg (Logement) et François Pupponi (Ville), les crédits de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** » (voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 30 octobre 2013, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale).

*

À l'issue de la commission élargie, la Commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** ».

Suivant l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis sur les crédits « Logement », et de M. François Pupponi, rapporteur pour avis sur les crédits « Ville », la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes 177, 109, 135, 147 et 337 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 9.

Mme Frédérique Massat, Vice-présidente de la commission. Je vais demander au rapporteur des crédits du logement de nous présenter son amendement à l'article 64, rattaché.

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis. Le sujet a été évoqué à de nombreuses reprises au cours de la commission élargie qui vient de s'achever. Il s'agit de la non-revalorisation des barèmes des aides au logement et le débat porte à la fois sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Selon le sort qui sera réservé à mon amendement, il faudra donc en tirer des conclusions ultérieures.

Je rappelle que c'est la variation de l'indice de référence des loyers qui sert de base à la revalorisation des aides personnalisées au logement depuis la loi « DALO » de mars 2007 et que la revalorisation n'a pas été fixée à ce niveau-là au cours des exercices 2010, 2011 et 2012. Bien qu'étant tout à fait en accord avec ce qu'a pu dire le président Carrez en commission des finances sur l'évolution du volume des aides au logement d'une année sur l'autre, nous souhaitons alerter le Gouvernement sur le signal très négatif que constituerait une absence complète de revalorisation.

L'amendement propose donc uniquement la suppression du I de l'article 64. Nous devons avoir en séance publique un débat sur le moyen de parvenir à un

équilibre entre le maintien du reste à charge des locataires et le souci de préserver les finances publiques.

Les dispositions du II sont en revanche tout à fait favorables aux locataires et ne doivent absolument pas être supprimées.

L'amendement II-CE 9 est **adopté**.

Puis la commission émet un **avis favorable** sur les articles 64, 65 et 66, rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Action logement – UESL

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

M. Philippe Van de Maele, président du directoire

M. Éric Thuilliez, directeur général

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Isabelle Rougier, directrice générale

M. Jean-Luc Hickel, directeur général adjoint

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

Mme Géraldine Chalencon, directrice générale

M. Jean Bosvieux, directeur des études

Agence nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC)

M. Pascal Martin-Gousset, directeur général

M. Akim Taïrou, chef du département normes & analyses comptables et financières

Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)

Mme Sabine Basili, vice-présidente, présidente de la commission des affaires économiques nationales,

M. Alain Chouguiat, chef du service des affaires économiques

M. Dominique Proux, chargé des relations institutionnelles

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale des fonds d'épargne

M. Benjamin Dubertret, directeur des 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

M. Jean-Michel Fiétier, secrétaire général

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL)

M. le préfet Alain Régnier, délégué interministériel

Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Didier Ridoret, président

M. Loïc Chapeaux, chef du service des études économiques

M. Benoît Vanstavel, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

Fédération française des promoteurs immobiliers (FFPI)

M. François Payelle, président

M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

M. Jean-François Buet, président

Mme Nathalie Ezerzer, directrice juridique

Fondation Abbé Pierre

M. Patrick Doutréline, délégué général

Ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville

M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

M. Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos)

M. Daniel Dauvet, chef adjoint de la mission

M. Jean-Pierre Simonet, chargé de mission

Observatoire français des conjonctures économiques – centre de recherche en économie de Sciences-Po

Mme Sandrine Levasseur, économiste senior, département des études

Syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement (SNAL)

M. Roger Bélier, président

Mme Isabelle Baer, déléguée générale

Société du Grand Paris (SGP)

M. Étienne Guyot, président

M. Julien Seneze, directeur financier

Union sociale pour l'habitat (USH)

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Francine Albert, conseillère aux relations institutionnelles