



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 21

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :**

**LOGEMENT**

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS SCELLIER

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	9
<b>I.- LES AIDES PERSONNELLES D'UNE REFORME À L'AUTRE</b> .....	17
A.- D'UNE REFORME À L'AUTRE.....	18
B.- LA REVALORISATION DES BAREMES ET LES ECONOMIES ASSOCIEES .....	20
C.- LES ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES AIDES A LA PERSONNE .....	23
D.- LES DEPENSES DE SOLIDARITE .....	26
<b>II.- LES AIDES BUDGETAIRES AU SECTEUR LOCATIF SOCIAL</b> .....	29
A.- UNE REPRISE DES CONSTRUCTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	29
B.- LE LENT ESSOR DES OPERATIONS DE DEMOLITION/RECONSTRUCTION .....	33
C.- LES DOTATIONS BUDGETAIRES .....	37
<b>III.- LES CREDITS D'INTERVENTION EN FAVEUR DU PARC PRIVE</b> .....	39
A.- LES INTERVENTIONS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	39
B.- LES OPERATIONS DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE .....	45
<b>IV.- L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ</b> .....	47
A.- LES CARACTERISTIQUES DU PRET A TAUX ZERO .....	47
B.- LE FINANCEMENT DU PRET A TAUX ZERO .....	50
C.- LA QUESTION DU FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE.....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55
<b>OBSERVATION</b> .....	57



## INTRODUCTION

L'étude du « budget logement » dans le cadre de cette première loi de finances soumise au vote de la nouvelle majorité parlementaire a été, pour votre Rapporteur, l'occasion d'une réflexion sur l'ensemble de la « chaîne du logement ».

Il ne faut pas le nier, le secteur du logement pourrait connaître des difficultés majeures, sans la mise en œuvre d'une politique ambitieuse et pérenne.

Si les ventes de logements neufs restent conséquentes, elles ne sauraient masquer totalement une réalité : on ne construit actuellement en France que 300.000 logements, alors que le besoin se situe entre 320.000 et 330.000 ; le prix moyen du m<sup>2</sup> est passé de quelque 1.700 euros en octobre 2001 à 2.100 euros en octobre 2002, témoignant de la hausse des coûts de construction et du prix des terrains, le tout dans le contexte des difficultés liées à la mise en œuvre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) ; raréfaction et cherté des locations ; frilosité des investisseurs en raison de contraintes toujours plus nombreuses, et d'une fiscalité souvent confiscatoire.

Le Gouvernement est conscient de cette situation. Il l'a exprimé par la voix du Ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le 30 septembre dernier, à l'occasion de la présentation de ses orientations.

La politique du Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2003, faite dans un contexte de nécessaire maîtrise des dépenses de l'État, se traduit par la stabilité globale des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) mobilisables pour les secteurs du logement et de l'urbanisme. Pour le seul logement, la baisse d'environ 2 % des moyens d'engagement témoigne de la consolidation de la politique du logement, compte tenu des économies de constatation qui ont pu être réalisées sur divers postes.

Au-delà, votre Rapporteur spécial souhaite insister sur la nécessité de définir les priorités de la politique du logement.

– **Soutenir le plan de rénovation urbaine** que vient de présenter le Gouvernement, et qui concrétise une priorité définie pendant la campagne électorale par le Président de la République. Il s'agit d'un effort sans précédent qui devrait toucher près de 10% de la population française.

Pour le budget qui nous concerne, un effort particulier porte sur le financement de l'habitat locatif social, compte tenu de la poursuite de la reprise des constructions constatée en 2001. Les autorisations de programme augmentent de 3,23 % et les crédits de paiement de 8,58 % sur la ligne « fongible ». 50.000 logements sont prévus dont 12.000 financés par prêts locatifs sociaux, sans subvention budgétaire. Les primes PALULOS devraient connaître un nouvel essor. Le programme de démolitions pourrait concerner 12.000 logements en 2003.

Il conviendra également de répondre à un vrai problème des responsables HLM, qui concerne également les propriétaires privés, celui de la disponibilité de terrains constructibles pour proposer une nouvelle offre.

Cette nouvelle offre est nécessaire, car le besoin en logement HLM reste important. Il faut construire certes, mais on peut également libérer des logements sociaux, en permettant aux locataires de devenir propriétaires.

#### – Favoriser l’accession à la propriété

Aujourd’hui, 50% seulement des Français sont propriétaires de leur résidence principale et nombreux sont ceux qui aspirent à le devenir. Il convient de favoriser fiscalement la première acquisition. Il faut également améliorer les mécanismes du Prêt à Taux Zéro (PTZ) et du Prêt à l’Accession Sociale (PAS). Nous verrons que l’accession à la propriété par le prêt à taux zéro est consolidée avec un objectif de 103.000 prêts si la diminution de 10,47% des autorisations de programme et de 11,79% des crédits de paiement peuvent être la conséquence de la baisse des taux d’intérêt. Il faut conforter encore le dispositif.

Il faut aujourd’hui aller plus loin et développer des dispositifs de location-accession, pour limiter le risque des jeunes ménages qui souhaitent concrétiser un projet d’accession.

#### – Favoriser le « placement pierre » et le marché locatif

Le « placement pierre », qui doit être considéré aujourd’hui comme une alternative aux difficultés de nos régimes de retraite, n’est pas aujourd’hui encore suffisamment encouragé fiscalement ; on peut dire que cette forme d’épargne reste même pénalisée.

Ainsi, l’assiette de la fiscalité immobilière est-elle extrêmement large et concerne la totalité des étapes de la vie d’un bien immobilier : production, acquisition, détention et transmission.

Cette fiscalité est désormais considérée par la population la plus jeune, donc en âge d’investir et de préparer l’avenir, comme trop lourde. Parfois même, les propriétaires sont souvent contraints de vendre leurs biens faute de pouvoir payer l’impôt.

A ce handicap s’ajoute celui de rentabilité et liquidité faibles comparées aux autres placements. Même si les qualités d’un investissement immobilier, préservation et constitution d’un capital, complément de revenu, sécurité de l’investisseur... sont réelles, elles ne sont plus considérées comme suffisantes. Il est à noter que le Conseil des Impôts estimait en 1992 que la rentabilité brute d’un logement locatif ancien était réduite des 2/3 par l’incidence de la fiscalité, ce qui la porte à 1 ou 2%.

La politique actuelle, même si le plan BESSON va dans le bon sens en créant un statut du bailleur privé, oriente l’effort vers le logement social et la densification de la ville (loi SRU), alors que nos concitoyens aspirent à plus

d'espace, une qualité de vie et d'environnement accrue et une accession et une transmission de la propriété facilitées.

Force est de reconnaître que les revenus fonciers sont fortement pénalisés (CSG – CRDS – prélèvement social) ce qui bloque la fluidité du marché, interdit aux jeunes d'investir dans l'immobilier et donc handicape l'avenir.

Il faut y ajouter la nouvelle contribution sur les revenus locatifs et la taxe sur les logements vacants. Cette dernière est d'ailleurs regrettable, car elle remet en cause le droit de propriété, le propriétaire pouvant détenir un bien, en assumer les charges sans souhaiter le louer !

Etudier le budget logement c'est s'interroger sur un rouage très important de notre économie qui concerne les professionnels de l'immobilier, du logement, du bâtiment, des artisans, les collectivités locales. C'est aussi s'interroger sur un aspect symbolique de la vie quotidienne de chaque ménage, de chaque Français. Symbolique, et onéreux puisque la charge du logement pèse toujours plus lourd, pour atteindre 1/3 des revenus en moyenne.

Pour répondre à ce défi, qui est de permettre à chacun de se loger dans les conditions auxquelles il aspire, il faut, comme on l'a dit précédemment, d'intervenir sur toute la « chaîne du logement », sans idéologie ni exclusive.



## PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les dotations inscrites à la section « Urbanisme et logement » représentent, dans le présent projet 7.293 millions d'euros, au lieu de 7.303 millions d'euros dans le budget voté en 2002 (-0,14%).

(en millions d'euros)

Urbanisme et logement	LFI 2002	PLF 2003	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires (Titres III et IV)	5.406,13	5.403,10	- 0,06
Risques en capital (Titres V et VI)	1.896,81	1.889,74	- 0,37
<b>Total moyens de paiement</b>	<b>7.302,94</b>	<b>7.292,84</b>	<b>- 0,14</b>
Autorisations de programme	2.141,87	1.979,30	- 7,59
<b>Total moyens d'engagement</b>	<b>7.548,00</b>	<b>7.382,40</b>	<b>- 2,19</b>

Exprimées en moyens d'engagement (total des dépenses ordinaires et des autorisations de programme), afin de retracer plus exactement les moyens consacrés aux actions nouvelles du ministère en 2003 en faveur du **seul logement**, les dotations atteindraient 7.261 millions d'euros au lieu de 7.411 millions d'euros (- 2,03%).

La baisse d'environ deux points des crédits s'explique, pour l'essentiel, par la diminution des crédits des aides à la pierre (- 7,12%). Les dotations d'aides à la personne représentent encore près de 72% des dépenses ordinaires/crédits de paiement.

La politique de l'Etat en faveur du logement s'exprimera, en 2003, plus qu'auparavant, par la mobilisation de ressources hors du budget de l'Etat. On citera, à titre d'exemple, la contribution du 1% à la politique de la ville ou aux démolitions avec les prêts au renouvellement urbain et le développement des prêts locatifs sociaux qui ne sont pas subventionnés. On peut ajouter que la politique fiscale en faveur du logement demeure essentielle, avec la prorogation du régime de TVA à taux réduit pour les travaux d'entretien ou l'élargissement de l'amortissement pour investissement dans le logement.

Dans ce contexte, votre Rapporteur spécial s'efforcera de retracer l'analyse des crédits inscrits au « bleu » budgétaire *stricto sensu*. Cette simple tâche a été rendue malaisée par le déficit d'informations précises sur les justifications des dotations budgétaires.

**ÉVOLUTION DES MOYENS D'ENGAGEMENT CONSACRÉS AU LOGEMENT**

(Dépenses Ordinaires / Autorisations de Programme)

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>PLF 2003/LFI 2002 (en %)</b>
<b>I.- Aides à la personne (DO)</b>			
– Financement APL (chap. 46-40, art. 10)	2.286,74	5.239,00	n.s.
– Financement ALS (chap. 46-40, art. 30)	2.947,32	0	n.s.
<i>Sous-total 1</i>	<i>5.234,06</i>	<i>5.239,00</i>	<i>+ 0,09</i>
– Fonds de solidarité pour le logement (chap. 46-50, art. 10)	82,02	78,30	– 4,54
– Aide au logement temporaire (chap. 46-50, art. 20)	33,07	31,70	– 4,16
– Accédants en difficulté (chap. 46-50, art. 30)	0	0	0
– Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (chap. 37-40)	9,15	5,00	– 45,36
<i>Sous-total 2</i>	<i>124,24</i>	<i>115,00</i>	<i>– 7,44</i>
<b>Total</b>	<b>5.358,30</b>	<b>5.354,00</b>	<b>– 0,08</b>
<b>II.- Aides à la pierre (AP)</b>			
– Habitat locatif social (chap. 65-48, art. 10)	459,15	474,00	+ 3,23
– Amélioration de la qualité du service (chap. 65-48, art. 02)	47,26	31,22	– 33,94
– Acquisitions foncières Ile-de-France (chap. 65-48, art. 20)	63,81	80	+ 25,37
– Opérations les plus sociales (chap. 65-48, art. 60)	102,90	95,40	– 7,29
– Accession à la propriété – Prêt sans intérêt (chap. 65-48, art. 40)	868,96	778,00	– 10,47
– Aide à l'amélioration de l'habitat (chap. 65-48, art. 50)	20,58	18,00	– 12,54
– Réhabilitation			
– ANAH (chap. 65-48, art. 90)	442,10	392,00	– 11,33
– Résorption de l'habitat insalubre (chap. 65-48, art. 70)	9,91	9,91	0
– Fonds de garantie de l'accession sociale FGAS (chap. 65-50)	38,11	28,00	– 26,53
<b>Total</b>	<b>2.052,78</b>	<b>1.906,53</b>	<b>– 7,12</b>
<b>Total général</b>	<b>7.411,08</b>	<b>7.260,53</b>	<b>– 2,03</b>

AGREGATS DE PRESENTATION DES CREDITS DU « BLEU » LOGEMENT

	2000	2001	2002	2003
	exécution	exécution	exécution au 30/09/2002	PLF
<b>Agrégat 21</b>				
<u>Composante 21.1</u>				
<i>Aides à la personne</i>	5.261,778	4.996,517	3.806,080	5.239,000
<u>Composante 21.2</u>				
<i>Dispositif de solidarité</i>	106,549	107,095	38,644	110,000
<b>Agrégat 22</b>				
<u>Composante.1</u>				
<i>Développement et renouvellement du parc social</i>	463,856	470,099	197,456	584,870
<u>Composante.2</u>				
<i>Développement et renouvellement du parc privé</i>	397,778	390,109	244,288	451,795
<u>Composante.3</u>				
<i>Accession à la propriété</i>	964,728	916,433	651,207	809,574
<u>Composante 4</u>				
<i>Aménagement foncier et urbanisme</i>	58,459	59,014	11,056	46,037
<u>Composante 5</u>				
<i>Etudes et recherche et animation des réseaux d'information et professionnels</i>	54,323	56,232	28,926	57,560
<b>Total</b>	<b>7.307,472</b>	<b>6.995,499</b>	<b>4.977,657</b>	<b>7.298,836</b>

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Les agrégats retenus par le ministère chargé du logement ne diffèrent de ceux présentés par votre Rapporteur que par le traitement des crédits de lutte contre le saturnisme (classés dans l'agrégat 22).

Depuis 2001, le budget de l'urbanisme et du logement, comporte deux agrégats au lieu de cinq antérieurement <sup>(1)</sup> :

- agrégat « 21 », intitulé « solidarité dans le logement »
- agrégat « 22 », intitulé « développement de l'habitat et renouvellement urbain ».

(1) Pour mémoire, antérieurement à 2001, les crédits relevant du budget de l'urbanisme et du logement étaient répartis entre cinq agrégats :

- l'agrégat « 01 », intitulé « Aides à la personne »
- l'agrégat « 02 », intitulé « Logement ».
- l'agrégat « 03 », intitulé « études, expérimentation, information »
- l'agrégat « 04 », intitulé « recherche ».
- l'agrégat « 05 », intitulé « aménagement foncier et urbanisme ».

En 2002 et 2003, la répartition des crédits du budget de l'urbanisme et du logement entre les agrégats 21 et 22 a été maintenue.

Les composantes de ces agrégats sont les suivantes :

- Pour l'agrégat 21, deux composantes :

- aides à la personne (contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement et au fonds national de l'habitation) ;

- dispositifs spécifiques de solidarité (fonds de solidarité pour le logement, aide au logement temporaire, fonds d'aide aux accédants en difficulté).

- Pour l'agrégat 22, cinq composantes :

- développement de l'habitat et renouvellement du parc social qui regroupe la qualité de service, le financement des prêts PLUS et primes PALULOS, les subventions spécifiques à la région Ile-de-France, diverses autres subventions, enfin les opérations dites très sociales dont la démolition et les subventions d'investissement pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage ;

- développement de l'habitat et renouvellement du parc privé qui regroupe les subventions versées à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (pour son fonctionnement et pour son budget d'intervention) ainsi que les crédits afférents à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité ;

- accession à la propriété qui regroupe les subventions versées au titre du prêt à taux zéro, ainsi que la contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) et les frais de gestion du prêt et de son dispositif de sécurisation versés à la société de gestion du FGAS ;

- aménagement foncier et urbanisme qui regroupe l'intégralité des crédits d'intervention prévus en matière d'urbanisme, notamment, la contribution de l'Etat au fonctionnement des agences d'urbanisme, les crédits portant sur la politique foncière de l'Etat en Ile-de-France et en province dont une partie est inscrite au contrat de plan Etat-région pour 2000-2006 et ceux relatifs aux grandes opérations d'urbanisme ainsi qu'à l'achèvement de l'aménagement des villes nouvelles ;

- animation des réseaux d'information et professionnels, études et recherches dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat qui regroupe toutes les fonctions logistiques (les fonctions support) qui concernent tant le logement que l'urbanisme.

On peut observer que la diminution du nombre de chapitres budgétaires a été poussée si loin que l'agrégat 21 correspond à deux chapitres et que certaines composantes de l'agrégat 22 correspondent à de simples articles. Dès à présent, la gestion du chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » est fongible, pour des missions fort différentes les unes des autres : le financement de l'habitat

locatif social, celui de l'accession sociale ou des aides au secteur privé. En gestion, la compensation opérée d'un article à l'autre par les services empêche le Parlement d'avoir une quelconque connaissance des réorientations de l'action gouvernementale.

S'agissant d'un aspect routinier, mais essentiel, de la vie parlementaire, mon prédécesseur, M. Jean-Louis Dumont pouvait écrire l'an dernier :

*« On ne ressent pas une amélioration quelconque d'une administration dont les méthodes avaient été jugées sclérosées par la MEC. Les délais, chaque année un peu plus dégradés, de réponse au questionnaire budgétaire, en sont un témoignage superficiel mais révélateur. »* La situation s'est encore détériorée cette année, comme le montre l'état officiel des réponses non moins officielles au questionnaire budgétaire, à la date du 4 novembre 2002.

Question	Réponse transmise à la direction du budget le
1	
2	9 octobre 2002
3	9 octobre 2002
4	
5	
6	16 octobre 2002
7	
8	16 octobre 2002
9	17 octobre 2002
10	
11	
12	16 octobre 2002
13	
14	
15	17 octobre 2002
16	
17	9 octobre 2002
18	
19	
20	
21	
22	17 octobre 2002
23	
24	
25	17 octobre 2002
26	16 octobre 2002
27	16 octobre 2002
28	17 octobre 2002
29	
30	9 octobre 2002
31	
32	1 <sup>er</sup> octobre 2002
33	
34	9 octobre 2002
35	

Question	Réponse transmise à la direction du budget le
36	
37	1 <sup>er</sup> octobre 2002
38	1 <sup>er</sup> octobre 2002
39	17 octobre 2002
40	
41	9 octobre 2002
42	
43	
44	
45	17 octobre 2002
46	16 octobre 2002
47	16 octobre 2002
48	
49	
50	1 <sup>er</sup> octobre 2002
51	9 octobre 2002
52	1 <sup>er</sup> octobre 2002
53	
54	1 <sup>er</sup> octobre 2002
55	
56	
57	9 octobre 2002
58	
59	9 octobre 2002
60	9 octobre 2002
61	
62	9 octobre 2002
63	
64	17 octobre 2002
65	17 octobre 2002
66	17 octobre 2002
67	17 octobre 2002
68	
69	16 octobre 2002
70	16 octobre 2002

**L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, 24% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur.**

Certes, davantage de réponses avaient été communiquées par messagerie électronique, mais l'utilisation de moyens modernes de communication ne saurait dispenser du respect des règles fixées par la loi organique. On peut s'étonner que la toute première réponse soit parvenue par ce moyen le 30 septembre 2002, pour une date souhaitée de transmission fixée au 11 septembre. Un rappel avait été opéré le 13 septembre auprès du cabinet du ministre chargé du logement, en vain.

De plus, nombre de réponses sont incomplètes, approximatives, voire en contradiction avec d'autres documents budgétaires, incontestables ceux-là. Votre Rapporteur spécial se contentera d'en donner quelques exemples, sur des points importants du budget.

S'agissant de la régulation budgétaire en 2002, il est fait pesamment état du gel dit « républicain », qui a été levé en juillet 2002. La réponse (officieuse) à la question n° 7 explique que *« la lettre du 12 août 2002 des ministres chargés des finances et du budget a mis fin à la régulation républicaine et prévu des mesures conservatoires, sous forme de gels de crédits, destinés à permettre le respect d'engagements pris en matière de réduction des déficits publics par le gouvernement vis à vis de ses partenaires européens, notamment lors de la conférence de Séville.*

*Pour la section «Urbanisme et logement», le montant de ces gels qui conditionnait l'envoi des délégations dans les services déconcentrés a fait l'objet d'un accord en fin septembre entre Cabinets. La répartition de ces gels qui se décline en gels d'autorisations de programme, de dépenses ordinaires et crédits de paiement ainsi qu'en engagements de reports de dépenses ordinaires et de crédits de paiement est de :*

*– 142,1 M€ pour les gels d'autorisation de programme ; et de 262,1 M pour les gels de dépenses ordinaires et de crédits de paiement ;*

*– 175,1 M€ pour les engagements de reports en dépenses ordinaires et crédits de paiement ».*

La lettre du 12 août 2002, transmise à votre Commission des finances, fait état de montants différents : 201,66 millions d'euros de gel d'autorisations de programme, 295,71 millions d'euros de gel de DO-CP et 138,55 millions d'euros d'engagements de reports vers 2003 en DO-CP hors crédits gelés. Si les crédits gelés ont effectivement été à nouveau rendus disponibles, au moins en partie, on aimerait bien évidemment connaître la répartition de ces crédits par chapitre budgétaire.

Par ailleurs, l'augmentation des barèmes et des mesures d'économies, doivent prendre effet au 1<sup>er</sup> juillet 2002, en matière d'aides personnelles. Leur impact, d'une part sur l'exercice 2002, et d'autre part sur le budget 2003, ne peut se

déduire des réponses au questionnaire budgétaire. Les trois mesures nouvelles 01-001, 10-004 et 11-001 ne peuvent être mises en corrélation avec les réponses au questionnaire.

La réduction de 11,79% des crédits de paiement et de 10,47% des autorisations de programme pour l'article 40 du chapitre 65-48 qui sert au financement du prêt à taux zéro (PTZ), s'explique, selon les réponses reçues, par la seule baisse attendue des taux d'intérêt en 2003. Aucune hypothèse de taux d'intérêt n'est présentée à l'appui de ce postulat. Comme la réponse à la question n° 34 est incomplète, aucun élément statistique ne donne d'indication sur les prêts attribués, mois par mois, pendant les huit premiers mois de 2002. En tout état de cause, l'hypothèse d'une baisse des taux d'intérêt est en contradiction avec les éléments de cadrage du projet de loi de finances pour 2003, qui figurent à l'annexe bleue du budget des charges communes, page 51.

Enfin, sur la situation financière de la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS), les éléments transmis sont plus lacunaires d'une année sur l'autre. Ainsi, on attend toujours les deux derniers rapports du conseil d'administration à l'assemblée générale, réclamés depuis deux ans.

Dans cette situation de dégradation des conditions d'information du Parlement sur le budget du logement, qui s'aggrave continûment depuis l'automne 1999, alors qu'elles étaient à peu près satisfaisantes auparavant, on ne s'étonnera pas que votre Rapporteur ait quelque difficulté parfois à présenter une explication, même approximative, des prévisions de dotations budgétaires.



## I.- LES AIDES PERSONNELLES D'UNE REFORME À L'AUTRE

Il existe trois aides personnelles au logement : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), est une prestation familiale financée intégralement par le fonds national des prestations familiales (lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 point de CSG).

L'allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté par l'Etat et par une cotisation des employeurs.

Enfin, l'aide personnalisée au logement (APL), qui a été créée par la loi du 3 janvier 1977, s'applique à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

Le champ d'application de l'APL comprend :

– en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat (PAP ou PC/PAS) ;

– en secteur locatif : les logements conventionnés, financés avec des PLA (prêts locatifs aidés), auxquels ont succédé les PLUS (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS) ou des PAP ou PC locatifs, ou conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'Etat.

Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées par des contributions du FNPF, du FNAL et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat.

L'APL et l'ALS font donc l'objet d'un financement par l'Etat inscrit au chapitre 46-40 du budget du ministère chargé du logement. Les 5.239 millions d'euros prévus pour 2003 représentent près de 72% du total des crédits inscrits pour l'ensemble du ministère.

De 1986 à 1993, la réalisation du « bouclage » des aides personnelles au logement, c'est-à-dire de leur extension à de nouvelles catégories de bénéficiaires et à de nouveaux parcs de logements, a eu pour conséquence l'apparition de tensions importantes sur la consommation des crédits. A partir de 1993, la faible croissance de l'économie a nécessité, compte tenu de l'augmentation du nombre des allocataires, des ouvertures en gestion d'un montant croissant.

Depuis 1998, la reprise économique s'est traduite par des annulations de crédits sur le chapitre 46-40 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ». En même temps, différentes réformes ont abouti, depuis le début de l'année 1997 à la simplification et à l'amélioration des barèmes : principalement la réforme des barèmes de l'APL locative en avril 1997 et la fusion des barèmes APL et ALS en secteur locatif réalisée en deux étapes en janvier 2001 et janvier 2002, qui constitue la dernière réforme importante des aides personnelles.

La revalorisation des barèmes au 1<sup>er</sup> juillet 2002 s'accompagne de mesures d'économie qui permettent de contenir la dotation budgétaire proposée en 2003 à un niveau sensiblement égal à celui de 2002.

#### **A.- D'UNE REFORME À L'AUTRE**

De 1985 à 1993, le « bouclage » des aides au logement a entraîné de fortes tensions budgétaires à partir de 1992 et jusqu'en 1997.

Le « bouclage » des aides personnelles a entraîné une augmentation très importante des dépenses de prestations, notamment en 1992, 1993 et 1994, pendant des années où la situation économique était difficile. Depuis le début du bouclage, l'effectif des bénéficiaires s'est accru de 34%, passant de 4,7 à 6,3 millions. Cet accroissement a été particulièrement important dans les années 1992 (+ 8,9%), 1993 (+ 8,2%) et 1994 (+ 4,7%), années de mise en œuvre effective de l'extension de l'allocation de logement sociale (ALS) à l'ensemble du territoire.

Une fois le « bouclage » terminé, l'effectif de l'ensemble des bénéficiaires n'a augmenté que de 2,2% de 1997 à 1998.

En 1999, pour la première fois, les effectifs ont diminué (- 0,5%), grâce à l'amélioration de la conjoncture économique. Les effectifs de bénéficiaires de l'APL accession ont chuté de 9% entre décembre 2000 et décembre 2001 (45.500 bénéficiaires de moins, 42.000 entre décembre 1999 et décembre 2000).

Dans le secteur locatif, les effectifs sont stables en APL. Ils régressent légèrement pour l'allocation logement (- 1,5% contre + 0,4% l'année précédente). Divers éléments montrent que l'amélioration de la situation économique entre 1999 et 2001 a continué à produire ses effets : le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles titulaires du RMI a baissé en métropole entre décembre 2000 et décembre 2001, alors que jusqu'alors il croissait fortement : + 6% entre 1998 et 1999. La baisse des allocataires au chômage constatée entre le 31 décembre 1999 et le 31 décembre 2000 s'est poursuivie en 2001.

Au plan budgétaire, à partir de 1998, la consommation des crédits s'est révélée inférieure aux dotations inscrites en loi de finances initiale, sauf en 2000 où elle est sensiblement équivalente. En 2001, les dépenses d'aides personnelles ont diminué.

Une réforme a été entreprise, qui consiste en la création d'un barème unique des aides au logement dans le secteur locatif, qui harmonise et simplifie le

dispositif des aides personnelles et permet un traitement cohérent de l'aide des ménages ayant de très faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux ; un ménage ayant des revenus du travail de même niveau que le RMI aura la même aide que le Rmiste, alors que l'aide de ce ménage est aujourd'hui nettement inférieure. La réforme a été mise en place en deux étapes :

– dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001 : un barème intermédiaire permettant le même niveau d'aide jusqu'à un revenu équivalent à environ 75% du RMI ;

– au 1<sup>er</sup> janvier 2002 : le barème définitif avec aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

**AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL ET ALS)  
PRESTATIONS ET DOTATIONS BUDGÉTAIRES**

(en millions d'euros)

Exercice	Fonds/article chapitre 46-40	Dotation LFI	Mouvements en gestion	Exécution
<b>1994</b>	FNH/article 10	2.040	0	2.040
	FNAL/article 30	1.817	335	2.153
	TOTAL	3.857	335	4.192
<b>1995</b>	FNH/article 10	2.096	107	2.202
	FNAL/article 30	1.887	475	2.362
	TOTAL	3.983	582	4.565
<b>1996</b>	FNH/article 10	1.995	183	2.178
	FNAL/article 30	2.183	534	2.716
	TOTAL	4.178	717	4.894
<b>1997</b>	FNH/article 10	2.038	226	2.264
	FNAL/article 30	2.494	183	2.677
	TOTAL	4.532	409	4.941
<b>1998</b>	FNH/article 10	2.223	0	2.223
	CAS n° 902-30	76	0	76
	FNAL/article 30	2.756	- 129	2.627
	TOTAL	5.054	- 129	4.925
<b>1999</b>	FNH/article 10	2.524	- 152 <sup>(a)</sup>	2.371
	FNAL/article 30	2.756	+ 61 <sup>(b)</sup>	2.733 <sup>(c)</sup>
	TOTAL	5.279	- 91	5.104
<b>2000</b>	FNH/article 10	2.409	- 61	2.348
	FNAL/article 30	2.858	+ 87	2.914
	TOTAL	5.236	26 <sup>(d)</sup>	5.262
<b>2001</b>	FNH/article 10	2.287	0	2.229
	FNAL/article 30	3.049	- 194	2.768
	TOTAL	5.336	- 194	4.997
<b>2002</b>	FNH/article 10	2.287	58 <sup>(e)</sup>	
	FNAL/article 30	2.950	87 <sup>(e)</sup>	
	TOTAL	5.237	145 <sup>(e)</sup>	

(a) Mouvement interne (article 10 vers article 30).

(b) Mouvement interne (article 10 vers article 30, + 152 millions d'euros) et annulation - 91 millions d'euros.

(c) Report de 84 millions d'euros sur 2000.

(d) Dont 84 millions d'euros de reports, 3 millions d'euros ouverts en LFR du 13 juillet 2000 et 61 millions d'euros d'annulations.

(e) Reports par arrêté du 29 mars 2002.

Le coût total de cette réforme, qui a été atteint en 2002, avait été estimé à 991 millions d'euros dont 503 millions d'euros en 2001 et 488 millions d'euros en 2002. Le coût pour le budget du logement est de 549 millions d'euros dont 305 millions d'euros en 2001 et 244 millions d'euros en 2002.

Le Gouvernement semble maintenant mener une réflexion sur une simplification du système de financement des aides personnelles, dans les termes suivants : « *Outre la complexité du dispositif (existence de 3 fonds, transferts entre FNH et FNAL alimentés tous deux par des crédits budgétaires), l'unification des barèmes APL et AL en locatif apporte des arguments complémentaires à la simplification de ce système. En effet, le principe de l'AL virtuelle, appliqué au barème unique en locatif, devrait conduire à faire prendre en charge en totalité la nouvelle aide des familles par le budget des prestations familiales puisque  $APL = ALF$ , l'Etat finançant de son côté les prestations versées aux « petits ménages » (isolés et couples sans enfant). Ceci devrait entraîner une modification des clés de financement actuelles pour les mettre en conformité avec les dispositions législatives en vigueur, diminuant fortement la part de l'Etat au profit d'une imputation sur le budget des prestations familiales.*

*Même si aucune décision n'a actuellement été prise sur ce sujet, il semble toutefois légitime d'engager maintenant la simplification du financement, en proposant qu'il n'y ait plus qu'un seul fonds qui financerait l'ALS et, en APL, la part non prise en compte par les prestations familiales. Il a d'ailleurs été décidé de proposer dès le Budget 2003 une seule ligne budgétaire, les deux fonds étant dotés seulement en exécution.*

*Dans un deuxième temps, et en lien avec la poursuite de l'unification des barèmes, il serait logique d'envisager la mise en place d'un fonds unique de financement des aides personnelles au logement, alimenté par le budget de l'Etat, d'un côté, et par des cotisations employeurs qui pourraient elles aussi être unifiées en une seule cotisation « aide au logement » de l'autre (cotisation qui regrouperait l'actuelle cotisation au FNAL et la part de cotisation au FNPF qui finance les aides au logement). »*

## **B.- LA REVALORISATION DES BAREMES ET LES ECONOMIES ASSOCIEES**

La revalorisation des barèmes au 1<sup>er</sup> juillet 2002 a été décidée mais n'a pas encore été mise en vigueur, la réunion du Conseil national de l'habitat ayant été tenue le 10 octobre 2002. Elle est associée à des mesures d'économie.

Le Gouvernement a transmis les éléments d'information suivants :

« Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, les barèmes des aides personnelles au logement ont été actualisés et diverses mesures conduisant à des économies ciblées sur les barèmes ont été retenues. Le coût total en prestations est de 103 millions d'euros en année pleine ; en budgétaire, il en résulte une économie nette de 29 millions d'euros.

*La revalorisation des paramètres de calcul des aides personnelles est la suivante :*

- *les paramètres homogènes à des ressources sont réévalués en fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2001 et 2002, soit de 1,6% ;*

- *les loyers plafonds sont réévalués de 1,2%, sauf ceux des personnes seules et couples sans enfant en zone 1 qui sont revalorisés de 2% ; les mensualités plafonds des nouveaux accédants sont actualisées de 1,2% ;*

- *le montant du forfait de charges est actualisé à 1%.*

*Les autres mesures liées à l'actualisation sont les suivantes :*

- *le mécanisme de compensation mis en place dans le barème unique en secteur locatif est reconduit jusqu'au 1er juillet 2003 mais son montant maximal est limité à 30 € mensuels ;*

- *concernant l'évaluation forfaitaire des ressources, le mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources est rétabli pour les jeunes de moins de 25 ans; mais une procédure plus favorable est maintenue pour les jeunes en contrat à durée déterminée.*

*Les dispositions des décrets de mars 2002 (voir actualisation 2001) sont abrogées.*

*Mais, pour les jeunes actifs qui ont un contrat de travail à durée déterminée, le dispositif préexistant (voir actualisation 2000) est rétabli. Ce mécanisme d'évaluation forfaitaire plus favorable tient compte de l'instabilité et de la variabilité de leurs ressources :*

- *l'assiette ressources est évaluée sur la base de 9 fois le revenu mensuel (au lieu de 12 fois) ;*

- *cette assiette peut être révisée en cours de période de paiement tous les 4 mois à la demande du bénéficiaire dès lors que son revenu mensuel a diminué d'au moins 10%.*

- *la base ressources est arrondie aux 100 € supérieurs (au lieu de 76,22 €) ;*

- *pour les DOM, les loyers plafonds sont alignés sur ceux de la zone 2 de la métropole. Les loyers plafonds des ménages n'ayant pas plus d'une personne à charge étant actuellement supérieurs à ceux de la zone 2, ils ne seront pas actualisés tant que l'écart persistera avec la zone 2 ;*

- pour les étudiants ;

. application du revenu minimum étudiant dans un couple où c'est le conjoint qui est étudiant et non le bénéficiaire (actuellement le plancher n'est appliqué que lorsque c'est le bénéficiaire qui est étudiant);

. instauration d'un plancher spécifique pour les couples d'étudiants ; lorsque deux étudiants vivent en couple, le plancher de ressources qui leur est appliqué est celui d'un étudiant seul ; leur traitement est plus favorable que celui des colocataires pour lesquels l'aide est calculée avec le plancher pour chaque étudiant. Le plancher pour les couples sera égal au plancher étudiant actuel majoré de 2 000 euros.

- la participation minimale P0 en locatif est modifiée : le minimum forfaitaire, égal à 26,68 euros, est porté à 28 € ;

- enfin, les frais de gestion de l'APL, diminués de 4% à 3% en 2002, sont ramenés à 2%. »

Sur la dotation demandée en 2003, qui est affectée par les mesures nouvelles les plus importantes du projet de budget, les indications transmises sont les suivantes :

« La dotation demandée en PLF 2003 est quasiment identique à celle de la LFI 2002. La réforme des barèmes en locatif étant définitivement financée fin 2002, l'évolution à la hausse des prestations devrait être limitée malgré la légère détérioration de la situation économique en 2002. Cette dotation permet de financer l'extension sur 2003 de l'actualisation au 1<sup>er</sup> juillet 2002 (72,5 millions d'euros) ; diverses mesures barèmes permettent par ailleurs de dégager 76,5 M€ d'économies. En outre, dans la poursuite de la simplification des aides personnelles, un seul article budgétaire est désormais inscrit en Loi de finances. »

Il a été demandé le 21 octobre 2002 au cabinet du ministre chargé du logement des éléments chiffrés précis mettant en évidence l'impact de chaque mesure prise sur les gestions 2002 et 2003 et expliquant clairement les trois mesures nouvelles relatives aux aides personnelles. La réponse, du 22 octobre, reproduite ci-après, permet, par déduction, de reconstituer les deux mesures nouvelles positives, mais ne donne aucun détail sur les « mesures barème » permettant une économie de 76,5 millions d'euros :

« Alors que l'actualisation a un coût net affiché de 68,5 M€ en budgétaire (145 M€ d'actualisation - 76.5 M€ d'économies barèmes) et 153 M€ en prestations (259 M€ d'actualisation - 106 M€ d'économies barèmes), la dotation budgétaire en LFI n'augmente que de 4,9 M€.

On peut justifier cette évolution par les éléments suivants :

Tout d'abord, du point de vue budgétaire, le financement des aides personnelles n'incombe pas qu'à l'Etat. Il est assuré également par le budget des prestations familiales et par une cotisation des employeurs (cotisation au FNAL).

Entre 2002 et 2003, les recettes en provenance des employeurs devraient augmenter d'environ 50 M€ (48 M€), diminuant d'autant le coût budgétaire ;

Ensuite, il faut prendre en compte l'économie résultant du rétablissement de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les jeunes de moins de 25 ans. La mesure décidée consistant à revenir à la situation qui prévalait au moment de la mise en œuvre de la LFI 2002, elle n'apparaît pas dans les mesures d'économie de barème mais elle permet de réduire la croissance tendancielle des prestations, **d'un montant de 70 M€ en budgétaire**. Ce montant se décompose en 85 M€ lié au rétablissement proprement dit (ce qui correspond au chiffrage par la CNAF de la suppression de l'EF) diminué de 15 M€, correspondant au coût de la mesure favorable pour les jeunes en CDD dont le nombre est estimé à 25/30 000 <sup>(1)</sup>.

En résumé, la présentation budgétaire est la suivante :

Evolution du tendancier hors rétablissement EF	+ 54.4
– rétablissement EF	– 70.0
– cotisations employeurs supplémentaires	– 48.0
	<hr/>
Evolution nette du tendancier – cotisations	– 63.6
Actualisation	+ 145.0
– économies barèmes	– 76.5
	<hr/>
Evolution 2002/2003	+ 4.9

(1) La grande majorité étant apprenti et donc non concerné par une éventuelle baisse de revenu, les demandes de recalcul de l'aide pour baisse de plus de 10% des salaires devrait être très faible.

La CNAF a par ailleurs chiffré le coût en gestion de l'EF (hors mesure 9 fois) à 3,3 M€ en charge annuelle. La mesure « 9 fois » ne devrait pas augmenter de façon significative ce coût, compte tenu du fait qu'il y aura peu de recalculs. »

## C.– LES ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES AIDES A LA PERSONNE

Les dotations budgétaires contribuent au financement du fonds national de l'habitation (FNH) et du fonds national d'aide au logement (FNAL).

### 1.– L'aide personnalisée au logement

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution du montant des aides et du nombre de bénéficiaires.

#### PRESTATIONS ET FINANCEMENT

(en millions d'euros)

Fonds National de l'Habitation (FNH)		1998	1999	2000	2001
DÉPENSES (y compris primes de déménagement)	Prestations APL.....	5.894	6.018	5.973	5.960
	Frais de gestion.....	236	241	239	238
	Total .....	6.130	6.259	6.212	6.198
FINANCEMENT	FNPF .....	3.082	3.147	3.123	3.116
	BAPSA .....	84	86	85	85
	FNAL .....	680	695	690	688
	Etat .....	2.299	2.371	2.348	2.229
	Total .....	6.146	6.299	6.246	6.118

Source : Eléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général et agricole de sécurité sociale – arrondis au million le plus proche, et compte financier du FNH.

**NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT**

<b>Bénéficiaires (en milliers) (au 31 décembre)</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Location.....	2.223	2.292	2.310	2.318	2.318
Accession.....	621	575	521	479	433
<b>Total.....</b>	<b>2.844</b>	<b>2.868</b>	<b>2.831</b>	<b>2.797</b>	<b>2.751</b>

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

On observe que, depuis 1999, les dépenses diminuent pour des effectifs de bénéficiaires stabilisés à moins de 2,8 millions de personnes : les revalorisations des barèmes interviennent donc dans une conjoncture économique favorable à la maîtrise de ce poste de dépenses.

Le tableau suivant retrace l'évolution du taux d'effort et de solvabilisation par l'APL.

**TAUX D'EFFORT ET DE SOLVABILISATION PAR L'APL**

(en euros)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Isolé 1 SMIC</b>						
Loyer.....	198,79	203,52	203,67	205,81	210,68	218,31
Charges estimées .....	69,06	69,52	69,82	70,58	71,8	72,87
Montant d'APL.....	67,08	62,35	55,95	56,1	59,91	51,87
Taux d'effort.....	25,1%	25,7%	26,3%	25,8%	25%	26,2%
<b>Ménage monoactif, 2 enfants, revenu égal à 2 SMIC</b>						
Loyer.....	307,84	314,65	314,96	318,16	325,78	337,52
Charges estimées .....	96,65	97,26	97,72	98,79	100,62	102,14
Montant d'APL.....	57,47	48,78	39,33	39,03	49,55	32,78
Taux d'effort.....	21,7%	22,1%	22,5%	22,1%	21,1%	22,3%
<b>Ménage monoactif, 3 enfants, revenu égal à 2,5 SMIC</b>						
Loyer.....	341,33	349,57	349,87	353,53	362,07	375,18
Charges estimées .....	110,68	111,75	112,35	113,42	115,4	117,08
Montant d'APL.....	44,82	36,44	26,53	25,31	38,26	18,16
Taux d'effort.....	20,4%	20,7%	21%	20,7%	19,7%	20,8%

NB : Le tableau retrace l'évolution du taux d'effort et de la solvabilisation par l'APL locative, pour différents ménages habitant dans une agglomération de province de plus de 100.000 habitants : un isolé disposant d'un revenu d'1 SMIC, un ménage avec 2 enfants ayant un revenu de 2 SMIC, un ménage avec 3 enfants et 2,5 SMIC de revenu. Tous les calculs sont faits au 1er juillet de l'année considérée, les loyers progressent comme l'indice du coût de la construction et les charges avec l'indice des prix à la consommation. Les ménages considérés disposent d'un seul revenu.

Le tableau suivant retrace l'évolution du taux d'effort pour les bénéficiaires de l'APL accession.

**TAUX D'EFFORT ET DE SOLVABILISATION PAR L'APL ACCESSION**

(en euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Ménage monoactif, 2 enfants, revenu égal à 2 SMIC</b>						
Mensualité .....	662,7	662,7	662,7	662,7	662,7	662,7
Montant d'APL.....	173,64	153,97	141,02	137,81	130,04	112,44
Taux d'effort .....	30,6%	31%	31,4%	30,7%	29,9%	30,1%
<b>Ménage monoactif, 3 enfants, revenu égal à 2,5 SMIC</b>						
Mensualité .....	719,71	719,71	719,71	719,71	719,71	719,71
Montant de l'APL.....	163,27	142,08	129,43	123,94	110,83	89,27
Taux d'effort .....	27,9%	28,1%	28,4%	27,9%	27,3%	27,6%

NB : Indices annuels (moyennes INSEE) France entière, utilisés pour les calculs en euros constants.

**2.- Les allocations logement**

Les tableaux ci-après retracent l'équilibre de financement du FNAL et du Fonds national des prestations familiales (FNPF).

**DÉPENSES ET RECETTES DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT**

(en millions d'euros)

Fonds National d'Aide au Logement (FNAL)		1997	1998	1999	2000	2001
DEPENSES	Prestations ALS.....	3.170	3.321	3.486	3.544	3.708
	Frais de gestion ALS .....	63	66	70	71	74
	Versement au FNH.....	672	680	695	690	688
	Total .....	3.905	4.067	4.250	4.304	4.470
FINANCEMENT	Employeurs.....	1.305	1.381	1.507	1.441	1.658
	État .....	2.677	2.627	2.733	2.914	2.768
	Total .....	3.982	4.008	4.239	4.355	4.426

(1) Chiffres provisoires.

Source : Eléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général et agricole, arrondis au million le plus proche et comptes financiers du FNAL. Les annulations de créances et les primes de déménagement sont réparties au prorata des prestations versées.

**DÉPENSES DU FONDS NATIONAL DES PRESTATIONS FAMILIALES**

(en millions d'euros)

Fonds National des prestations familiales (FNPF) : ALF		1997	1998	1999	2000	2001
DEPENSES (y compris primes de déménagements)	Prestations ALF	2.444	2.564	2.697	2.816	3.011

Source : Caisse nationale des allocations familiales.

Le FNPF est financé par les employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée.

#### D.- LES DEPENSES DE SOLIDARITE

Le chapitre 46-50 « *Participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté. Subventions aux associations logeant des personnes défavorisées* » sert au financement de trois catégories de mesures, comme l'indique son intitulé.

Pour 2002, le Gouvernement avait prévu :

– 82,02 millions d'euros pour les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;

– 33,07 millions d'euros pour l'aide aux associations logeant des personnes défavorisées (ALD).

La ligne budgétaire (article 30) alimentant les fonds d'aide aux accédants en difficulté, peu consommée, n'avait pas été reconduite en 2002, compte tenu du financement du dispositif par les retours de prêts antérieurement accordés.

Le total représentait 115,09 millions d'euros.

Ces crédits diminuent globalement dans le projet de loi de finances pour 2003, de 4,43%.

Ils sont peu consommés.

A titre d'exemple, les reports de 2001 à 2002 ont représenté 9,21% du total net des crédits. La consommation en 2001 a représenté 90,78% de ce total, compte tenu d'une annulation de 3,47% des crédits initiaux. Au 30 septembre 2002, le taux de consommation atteignait seulement 38,7% des 125,968 millions d'euros disponibles.

Des mesures ont été prises depuis 2001 pour réduire les trésoreries de certains FSL, jugées excédentaires.

Le montant total des trésoreries était fin 1999 de 143 millions d'euros, soit 65% des dépenses de 1999, et fin 2000 de 155,35 millions d'euros, soit 65% des dépenses de 2000.

En 2001, il a été tenu compte du niveau de trésorerie excédentaire pour la délégation des crédits aux FSL, qui se fait généralement en deux fois. Les délégations de crédits au premier semestre de 2001 ont été diminuées de la moitié du montant de trésorerie dépassant quatre mois de dépenses. 64 FSL ont vu ainsi leurs premières délégations diminuer et l'intégralité de leur dotation n'a été versée lors de la deuxième délégation que sous réserve de l'engagement des préfets à réduire leur trésorerie.

Au final, 23 FSL ont vu leur dotation diminuer en 2001.

A la fin de 2001, la trésorerie des FSL restait globalement excédentaire (153 millions d'euros, soit environ 60% des dépenses de 2001). Près de la moitié des

FSL avait une trésorerie excédentaire plus ou moins importante. En effet, 19 FSL avaient une trésorerie comprise entre 4 et 5,5 mois de dépenses, 22 FSL avaient une trésorerie comprise entre 5,5 et 11 mois et 7 FSL avaient une trésorerie dépassant 11 mois de dépenses. Il a donc été décidé de tenir compte de la trésorerie excédentaire, cette fois au niveau de la fixation des dotations pour 2002.

A la fin de 2002, le montant total de trésorerie des FSL devrait s'être réduit.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une dotation de :

– 78,30 millions d'euros (– 4,54%) pour les fonds de solidarité pour le logement ;

– 31,70 millions d'euros (– 4,16%) pour les associations logeant des personnes défavorisées.

A ces dotations s'ajoutent celles de la lutte contre le saturnisme du chapitre 37-40, à hauteur de 5 millions d'euros (– 45,36%) au lieu de 9,15 millions d'euros en 2002.

Les crédits de lutte contre le saturnisme sont également très peu consommés. Les montants inscrits en loi de finances initiale pour 2000 ont été abondés de 4,40 millions d'euros (28,895 millions de francs) par reports de crédits de l'exercice 1999, et représentaient au total 15,84 millions d'euros. 0,35 million d'euros avaient été consommés le 31 décembre 2000 (2,3% des crédits disponibles).

Les crédits disponibles en 2001, de 24,62 millions d'euros compte tenu des reports, ont subi 7,85 millions d'euros d'annulations. La consommation a représenté 1,54 million d'euros, soit 9,19% des 16,77 millions d'euros disponibles après annulations.

Au 30 septembre 2002, 24,38 millions d'euros de crédits avaient été ouverts, compte tenu des reports : la consommation de 1,20 million d'euros représentait 4,9% de ces crédits.



## II.- LES AIDES BUDGETAIRES AU SECTEUR LOCATIF SOCIAL

La construction de logements locatifs sociaux a connu une reprise sensible en 2001, après une baisse ininterrompue depuis 1993. Le plan de relance de mars 2001 a donc été efficace en améliorant l'équilibre de financement des opérations. Le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, annonce un effort soutenu pour le secteur en ces termes : « *Le budget 2003 consacre donc un effort particulièrement important pour le parc social : la ligne fongible bénéficie d'une augmentation de son montant en passant de 459,15 millions d'euros en 2002 à 474 millions d'euros pour le PLF 2003. Cette dotation permettra la **réalisation effective de 54.000 logements en 2003**, auxquels devraient s'ajouter près de 4.000 logements réalisés par la Foncière du 1% logement à des loyers inférieurs à ceux du PLS. L'augmentation de la ligne permettra ainsi de desserrer la contrainte appliquée en 2001 et 2002 sur la PALULOS, de façon à satisfaire les besoins toujours élevés de réhabilitation du patrimoine HLM ; parmi les **100.000 logements réhabilités**, les opérations relevant des sites prioritaires de la politique de la ville ou intégrés dans une action de renouvellement urbain ainsi que les opérations concernant la mise en sécurité des installations d'ascenseur seront prioritaires.* »

On peut observer, comme l'Union sociale pour l'habitat (précédemment Union des HLM), que les 54.000 logements annoncés comprennent 12.000 financements en prêts locatifs sociaux (PLS) qui ne donnent pas lieu à dotation budgétaire. Le financement du logement social intervient, plus souvent qu'auparavant, hors du budget de l'Etat : les PLS déjà évoqués ainsi que les nouveaux prêts au renouvellement urbain (PRU) de la « Foncière logement », structure d'emploi des fonds collectés par le 1% logement appelée à intervenir à hauteur de 457 millions d'euros par an.

Votre Rapporteur spécial tient donc à rappeler que son analyse se limitera aux dotations budgétaires *stricto sensu*. Il y aurait beaucoup à dire, alors que le caractère unique de la « ligne fongible » (chapitre 65-48, article 10) limite la vérification de l'adéquation du programme physique annoncé aux crédits ouverts. En effet, la ligne fongible finance les opérations de construction, d'acquisition-amélioration et d'amélioration des logements par le prêt locatif à usage social (PLUS), le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) et le prêt locatif à usage social construction-démolition (PLUS-CD) ainsi que les primes à l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale (PALULOS), la surcharge foncière en province et l'hébergement d'urgence.

### A.- UNE REPRISE DES CONSTRUCTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX

Les éléments statistiques des années les plus récentes mettent en évidence une nette reprise des constructions en 2001, associée au recul des primes PALULOS. Les crédits utilisés pour les PALULOS sont en diminution depuis 1997.

**NOMBRE DE LOGEMENTS « BUDGETES », FINANCES ET MIS EN CHANTIER DEPUIS L'ANNEE 1994  
(EN PLUS, EN PLAI, EN PALULOS, EN PLUS CD)**

	<b>PLA I</b>	<b>PLA et PLUS</b>	<b>PLUS CD</b>	<b>Total PLUS et PLA « CDC »</b>	<b>PALULOS (Réhabilitations lourdes)</b>	<b>PALULOS (Petits travaux)</b>
1994	11.078	68.575	–	79.653	136.414	36.282
1995	15.481	45.060	–	60.541	95.086	29.600
1996	8.617	43.219	–	51.836	108.273	27.888
1997	11.818	43.583	–	55.401	156.073	20.105
1998	15.597	30.463	416	46.476	139.531	26.621
1999	13.921	28.336	570	42.827	134.075	25.875
2000	5.050	31.325	1.661	38.036	123.248	31.928
2001	5.427	39.513	2.711	47.651	88.102	30.445

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

**PALULOS : NOMBRE DE LOGEMENTS ET CREDITS UTILISES**

	<b>Nombre de logements</b>		<b>Crédits utilisés (en euros courants)</b>		
	<b>PALULOS (Réhabilitations lourdes)</b>	<b>PALULOS (Petits travaux)</b>	<b>PALULOS (Réhabilitations lourdes)</b>	<b>PALULOS (Petits travaux)</b>	<b>Total</b>
1994	136.414	36.282	303.495.994	11.948.865	315.444.859
1995	95.086	29.600	208.501.405	8.481.217	216.982.622
1996	108.273	27.888	221.548.373	6.140.831	227.689.203
1997	156.073	20.105	316.171.288	5.446.061	321.617.350
1998	139.531	26.621	161.332.876	5.031.231	166.364.107
1999	134.075	25.875	172.700.776	4.362.054	177.062.829
2000	123.248	31.928	174.716.974	6.117.340	180.834.314
2001	88.102	30.445	131.824.055	6.806.567	138.630.623

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

La consommation des crédits augmente depuis 2000.

**CONSUMMATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME**

(en millions d'euros)

	<b>PLA/PLUS</b>	<b>Surcharge foncière</b>	<b>PALULOS</b>	<b>Logements d'urgence</b>	<b>Démolition Changement d'usage</b>	<b>Total</b>
1994	668,6	12,8	315,4	13,8	11,3	1.022
1995	546,2	5,9	217,0	43,3	2,9	815
1996	301,9	4,9	227,7	33,1	3,8	571
1997	140,6	5,1	321,6	12,0	0,0	479
1998	134,5	11,6	166,4	3,9	0,0	316
1999	179,2	9,1	177,1	6,6	0,0	372
2000	226,5	9,6	180,8	4,4	0,0	421
2001	326,7	21,0	138,6	10,2	0,0	497

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Les chutes de la consommation des PLA neufs, en 1996, puis de la PALULOS en 1998 sont liées à la diminution du taux de TVA applicable à ces produits.

CONSOMMATION DES CREDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	PLA (tous types)	PALULOS	Surcharge foncière	Logements d'urgence	Démolition Changement d'usage	Intérêt architectural	Mobil-Home Somme et Toulouse	Total
1994	485,1	322,7	8,7	34,2	0,6	0,2	0,0	851,4
1995	489,8	285,0	7,6	10,2	2,1	0,7	0,0	795,4
1996	565,0	240,4	6,2	28,5	1,8	0,2	0,0	842,0
1997	422,8	198,1	2,8	25,5	1,6	4,3	0,0	655,1
1998	236,4	197,3	3,4	12,5	1,0	1,9	0,0	452,5
1999	172,1	203,2	4,4	8,0	1,0	1,3	0,0	390,0
2000	175,2	163,5	3,7	6,3	0,4	1,6	0,0	350,5
2001	187,5	184,7	4,8	6,7	0,2	0,6	4,6	389,0

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Selon la réponse à la question n°22, « les C.P. mandatés ne traduisent pas réellement les besoins, puisque l'existence d'une « dette » d'un montant d'environ 90 millions d'euros à la fin de l'année 2001, due à l'insuffisance de C.P., retarde le versement des subventions dues aux organismes HLM d'une durée moyenne de 3 mois ».

Pour 2002, les derniers éléments, disponibles auprès de l'Union sociale pour l'habitat, semblent mettre en évidence que la reprise des constructions se poursuit. Au 30 juin 2002, 9.777 agréments avaient été délivrés à comparer à 9.207 au 30 juin 2001. La tendance à la diminution des PALULOS semble également se poursuivre en 2002 avec une baisse de 12% de la consommation.

NOMBRE D'AGREMENTS DDE

	Fin juin 2001	Fin juin 2002	Variation (en %)	Objectif 2002
PLA-I	848	977	+ 15	—
PLUS ordinaire	6.810	7.047	+ 3	—
PLUS construction-démolition	444	608	+ 37	—
<b>Total CDC</b>	<b>8.102</b>	<b>8.632</b>	<b>+ 7</b>	<b>43.000</b>
PLS	1.105	1.145	+ 4	12.000
<b>Total agréments</b>	<b>9.207</b>	<b>9.777</b>	<b>+ 6</b>	<b>55.000</b>
PALULOS (en millions d'euros)	40,1	35,4	- 12	—

Source : Union sociale pour l'habitat.

Le financement des logements locatifs sociaux a fait l'objet depuis 1996 de réformes successives dont la création du prêt locatif à usage social (PLUS) par le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 et du Prêt locatif social (PLS) par le décret 2001-207 du 6 mars 2001, en remplacement des anciens PLA (prêts locatifs aidés).

La réforme dite de la « surface utile » a été mise en place le 1<sup>er</sup> juillet 1996 pour les opérations de construction et d'acquisition-amélioration. Depuis cette date, le calcul de l'assiette de la subvention aux logements locatifs sociaux s'effectue en fonction de la surface utile de l'opération, alors qu'auparavant l'assiette de la subvention était calculée proportionnellement au prix de référence de l'opération, plafonné à 1,33 fois le prix témoin.

Ensuite, pour les opérations de construction neuve, la subvention de l'Etat a été remplacée, le 1<sup>er</sup> octobre 1996 et jusqu'à la création du PLUS, par l'application d'un taux de TVA à 5,5% au prix de revient des opérations, la subvention étant supprimée pour les PLA ordinaires. Toutefois, les opérations de construction de logement en PLA très social (PLA TS) avant le 31 décembre 1997, en PLA à loyer minoré (PLA-LM) et en PLA d'intégration (PLA-I) à destination des ménages défavorisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, la construction des logements à caractère expérimental et les opérations réalisées à la suite de démolitions (PLA-CD) bénéficiaient de l'application du taux de TVA à 5,5% mais également d'une subvention.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, les opérations d'acquisition-amélioration ont bénéficié du taux de TVA réduit à 5,5% pour la réalisation des travaux.

Le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 a mis en place le PLUS qui a repris les dispositions expérimentales résultant de l'utilisation des financements PLA et PLA-LM (opération mixte de PLA et PLA-LM avec loyer maximum de 90% du loyer PLA).

A compter du 1<sup>er</sup> mai 2000, le PLUS s'est substitué au PLA ordinaire et au PLA-LM.

La mise en place de ce nouveau produit a répondu à un double objectif :

– donner aux bailleurs sociaux les moyens, notamment juridiques, de répondre aux exigences de mixité sociale en leur permettant d'accueillir dans les mêmes immeubles des ménages avec des ressources différenciées ;

– faire baisser les loyers des opérations ; à ce titre, le loyer maximum des logements PLUS a été réduit à 90% de celui du plafond des logements PLA, soit généralement au loyer plafond servant au calcul de l'APL.

Le plan de relance de la production de logements locatifs sociaux résulte du décret n° 2001-336 du 18 avril 2001. Il prévoit la conclusion de contrats locaux de relance entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage qui s'engagent à accroître leur production de logements locatifs sociaux. L'accroissement de la production est

apprécié au regard du rythme moyen de construction des années précédentes et compte tenu des efforts éventuellement consentis en 2000.

Ces contrats, auxquels peuvent être associés, le cas échéant, les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, sont conclus au niveau départemental ou régional pour une durée de 3 ans et comportent des objectifs annuels en nombre de logements.

Les maîtres d'ouvrage qui ont signé avec l'Etat un contrat de relance peuvent bénéficier de taux de subvention PLUS majorés pour un quart des opérations inscrites dans le contrat (taux de 8% pour les opérations de construction neuve et taux de 15% pour les opérations d'acquisition-amélioration).

Si le PLUS n'a pas atteint, sur l'année 2000, les résultats escomptés, c'est en partie parce que ses paramètres financiers n'ont pas suivi l'évolution du prix du bâti et de l'immobilier urbain ; de nombreux cas d'appels d'offres restés infructueux ont ainsi été signalés. C'est pourquoi ces paramètres ont été réajustés à la hausse en avril 2001 : augmentation de 10% des valeurs de base servant au calcul de l'assiette de la subvention et augmentation des taux. Les taux des subventions PLUS ont, pour les opérations en contrat de relance de production locative, été portés de 5 à 8% dans le neuf et de 10 à 15% sur l'achat d'immeubles existants, par l'article 9 du décret n° 2001-336 du 18 avril 2001.

Les opérations inscrites dans les contrats locaux de relance sont également prioritaires pour bénéficier des concours privilégiés du « 1% logement ». Il avait été prévu, en effet, un apport exceptionnel de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), à hauteur de 152 millions d'euros, destiné à améliorer l'équilibre économique de certaines opérations. Un avenant à la convention quinquennale du 3 août 1998 a été signé le 7 mars 2001 à cet effet.

L'ensemble de ces mesures, et notamment la mise en place des contrats de relance, a permis, pour l'année 2001, le financement de 56.718 logements locatifs sociaux contre 42.067 logements en 2000, démontrant ainsi l'efficacité du dispositif.

## **B.- LE LENT ESSOR DES OPERATIONS DE DEMOLITION/RECONSTRUCTION**

La politique spécifique de démolition/reconstruction menée depuis 1998 prend lentement son essor.

Le bilan du nombre des logements démolis et du coût budgétaire depuis 1997 (montant des subventions accordées par année) se décompose comme suit :

Année	Nombre de logements démolis	Nombre de logements à démolir financés	Montant de la subvention (en euros)
1997	3.611	3.311	8.689
1998	3.155	3.518	8.994
1999	6.419	5.502	14.787
2000	6.500	6.134	20.733
2001	7.584	6.258	26.221

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Le délai peut être de plusieurs mois entre le financement de la démolition d'un ensemble de logements et la réalisation physique de cette démolition.

#### DECOMPOSITION DU COUT MOYEN D'UNE DEMOLITION DEPUIS 1997

Année	Nombre de logements financés à démolir	Coût moyen par logement en euros pour :			
		Travaux	dont désamiantage	Coûts sociaux	Capital restant dû
1997	3.311	4.138	s.o.	299	4.700
1998	3.518	4.758	s.o.	1.139	3.845
1999	5.502	5.361	1.529	773	2.830
2000	6.134	6.146	1.157	427	3.017
2001	6.258	7.089	1.396	671	2.669

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

La décomposition des coûts moyens constatés, rentrant dans l'assiette de la subvention, étudiée à partir des dossiers de demande de subvention déposés par les bailleurs comporte trois grands postes principaux : les coûts directs de démolition (préparation de chantiers, travaux démolition), les coûts sociaux, le capital restant dû.

On constate une augmentation des coûts moyens de travaux de près de 15% entre 2000 et 2001, mais ce coût moyen cache des écarts importants.

On constate que sur 100 opérations financées, 80 ont des coûts inférieurs à 10.671 euros par logement. Pour ces opérations le coût moyen par logement est de 6.327 euros soit un coût moyen sensiblement équivalent à celui constaté en 2000. Par contre, 20 opérations présentent des coûts supérieurs à 10.671 euros contre 10 opérations sur 74 en 2000.

Sur ces 20 opérations, la moitié fait apparaître des coûts supérieurs à 15.244 euros, contre 5 en 2000.

Ces opérations se situent essentiellement en Ile-de-France (5 opérations sur 10). Il s'agit essentiellement d'opérations de démolition portant sur un nombre

restreint de logements, entre 14 et 55 logements, et pour la plupart d'opérations de démolition partielle plus coûteuses.

Le coût moyen de désamiantage, composante du coût direct, passe de 1.157 euros à 1.396 euros par logement et concerne 52% des logements en 2001 au lieu de 34% en 2000.

En revanche, les coûts liés au capital restant dû sont en diminution d'environ 10%. Depuis 1997, ce coût moyen diminue. Ce type de coût dépend du montage financier initial des opérations et de la date de construction, les opérations les plus anciennes, largement amorties étant moins coûteuses.

A la suite de la réunion du comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin 1998, des mesures sont venues conforter la volonté d'accélérer les opérations de démolition-reconstruction.

En 1998, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros de prêts de la Caisse des dépôts et consignations au taux de 3,8% (actuellement 3,25%) a été mise en place pour favoriser le financement de ces opérations.

Ces prêts pour le renouvellement urbain (PRU) à taux privilégié doivent permettre de faciliter l'équilibre financier des opérations pour lesquelles des subventions d'Etat ont été mises en place.

Cette enveloppe de prêts finance notamment les PLUS construction-démolition (PLUS-CD) créés en 1998. Les PLUS-CD présentent les caractéristiques des prêts PLUS, mais bénéficient d'une subvention de 20% du coût de l'opération et sont réservés au relogement des personnes habitant des logements sociaux destinés à être démolis.

La subvention apportée par l'Etat a pour objectif d'obtenir des loyers proches de ceux payés par les personnes à reloger.

Le CIV du 14 décembre 1999 est venu compléter ce dispositif. Le taux de subvention des démolitions de logements locatifs sociaux a été porté à 50% (au lieu de 35%) pour les opérations lourdes (opérations situées en Grands projets de ville (GPV) ou en Opérations de Renouvellement Urbain (ORU)) ou ayant de forts coûts de désamiantage et/ou pour les opérations portées par des maîtres d'ouvrage qui sont en situation financière difficile. Par ailleurs, les décisions de financement d'opérations de moins de 100 logements ont été déconcentrées au niveau local, en juillet 2000.

A la suite de la réunion du CIV en octobre 2001, il a en effet été décidé les mesures suivantes qui ont pris pleinement effet en 2002 :

1. Les procédures sont simplifiées par la déconcentration de toutes les décisions de financement liées aux autorisations de démolition et la suppression de l'avis préalable du comité départemental de l'habitat. Le préfet accorde désormais son autorisation après avoir procédé à toutes les consultations nécessaires et recueilli

l'accord du comité de pilotage compétent pour les opérations situées en GPV et ORU.

2. La subvention apportée par l'Etat est améliorée en élargissant l'assiette de calcul, avec l'intégration des coûts sociaux dès l'initialisation des opérations pour les organismes HLM et un réajustement de certains taux.

3. La difficulté la plus importante pour accélérer les démolitions étant le relogement des personnes habitant les bâtiments à démolir, un dispositif nouveau permet désormais au bailleur de saisir le préfet le plus en amont possible d'un dossier d'intention de démolir. Ce dossier indique les modalités de relogement envisagées et permet de mobiliser les partenaires locaux pour rechercher des solutions aux relogements des locataires dans les meilleures conditions possibles (mixité, équilibre de peuplement, solvabilité des locataires, etc...).

4. Afin d'encourager une vision globale des organismes HLM de l'évolution de leur parc de logements, l'élaboration de plans stratégiques de patrimoine est encouragée.

En octobre 2001, l'Union d'économie sociale du logement (UESL), principale fédération des collecteurs de la participation des entreprises à l'effort de construction (1% logement), a été sollicitée pour financer les opérations de renouvellement urbain impliquant des opérations de démolition.

Les conventions signées par l'Etat et l'UESL les 11 octobre et 11 décembre 2001, changent la dimension du traitement financier du renouvellement urbain en affectant 457,35 millions d'euros par an issus de la collecte « 1% logement » à la politique de renouvellement urbain et en instituant un nouvel opérateur, « la Foncière logement », en vue de constituer un actif immobilier de long terme adossé au financement du système de retraite par répartition.

Les différentes interventions du 1% logement au titre du renouvellement urbain prévues en 2002 sont les suivantes: bonification d'une nouvelle enveloppe de prêts PRU (Prêt renouvellement urbain), amélioration de l'équilibre financier du PLUS-Construction démolition, subvention automatique du 1% logement pour les démolitions, subvention du déficit des opérations de démolition.

Conformément à la convention du 11 décembre 2001, le 1% logement pourra, à compter de 2003, en plus de la subvention de base automatique, participer au financement d'opérations de démolition s'inscrivant dans le cadre de véritables projets de renouvellement urbain.

L'objectif recherché est de financer la démolition d'au moins 10.000 logements en 2002 et 12.000 en 2003.

A moyen terme, le renouvellement du parc social devrait se traduire par la démolition de 30.000 logements par an.

Une dotation de 76 millions d'euros avait été prévue en 2002 dans la loi de finances initiale pour permettre de financer l'augmentation du nombre de logements à démolir.

La dotation 2003 sur le chapitre 65-48, article 60, au titre des démolitions, s'élèverait à 60 millions d'euros et devrait permettre de maintenir l'effort effectivement consenti par l'Etat pour financer le renouvellement du parc social.

Parallèlement, le dispositif prévu avec les partenaires sociaux permet désormais de mobiliser la participation des entreprises à l'effort de construction pour financer les opérations de renouvellement urbain impliquant des opérations de démolition. Ce nouveau dispositif doit permettre en 2003 d'accélérer les opérations de démolition reconstruction.

Au-delà du programme d'accélération des démolitions, la finalité de la politique de la ville par le renouvellement urbain est la transformation en profondeur des quartiers en difficultés, au premier rang desquels figurent un certain nombre de grands ensembles d'habitat social construits dans les années 60-70.

### **C.- LES DOTATIONS BUDGETAIRES**

L'insuffisance de construction de logements sociaux se traduisait par une sous-consommation des crédits, particulièrement pour les autorisations de programme. La reprise de 2001 a entraîné une certaine tension, notamment sur les crédits de paiement.

La dotation budgétaire votée pour 2002 en faveur des PLA/PLUS et de la PALULOS sur la « ligne fongible » est de 459,149 millions d'euros pour les autorisations de programme et de 401,059 millions d'euros pour les crédits de paiement. Cette dotation devait permettre de financer un programme physique d'un peu plus de 55.000 logements PLUS, PLA d'intégration et PLS, tant en neuf qu'en acquisition-amélioration. Cet ensemble comprenait 43.000 PLUS et PLA-I, ainsi que 12.000 PLS qui ne sont pas accompagnés d'une subvention budgétaire et dont le caractère social est moins marqué que celui des PLUS (plafonds de loyers et de ressources plus élevés).

S'agissant de la PALULOS, en 2002, le volume devant lui être consacré ne devait pas dépasser 142 millions d'euros, compte tenu de la priorité donnée à la production de logements sociaux.

Les états de consommation des crédits montrent que les taux de consommation sur la seule ligne fongible sont moins élevés en 2002 qu'en 2001 à la date du 30 septembre : 40,95% pour les crédits de paiement au lieu de 73,05% en 2001, 43,89% à comparer à 79,18% pour les autorisations de programme. Compte tenu du maintien d'une demande soutenue, ces éléments peuvent s'interpréter de différentes façons : l'Union sociale pour l'habitat s'est plaint des effets du gel des crédits.

La dotation budgétaire prévue pour 2003 en faveur des PLA/PLUS et de la PALULOS est de 474 millions d'euros pour les autorisations de programme (+ 8,58%) et de 435,47 millions d'euros pour les crédits de paiement (+ 3,23%). Cette dotation devrait permettre de financer un programme physique de 54.000 logements PLUS, PLA d'intégration et PLS, tant en neuf qu'en acquisition-amélioration. Cet ensemble comprend 42.000 PLUS et PLA-I, ainsi que 12.000 PLS. Le Gouvernement annonce également le financement de 100.000 PALULOS et de 12.000 démolitions, comme précédemment indiqué.

L'amélioration de la qualité du service dans le logement social (chapitre 65-48, article 02) fait l'objet, en projet de loi de finances pour 2003, d'une dotation de 31,22 millions d'euros d'autorisations de programme (- 33,94%) et de 31,61 millions d'euros de crédits de paiement (+ 176,55%).

### **III.- LES CREDITS D'INTERVENTION EN FAVEUR DU PARC PRIVE**

Les interventions budgétaires en faveur du parc privé s'ajoutent aux incitations fiscales qui, il est vrai, ont été améliorées depuis plusieurs années. Les moyens prévus en autorisations de programme comme en crédits de paiement sont maintenus à un niveau très comparable d'une année sur l'autre et la consommation des crédits reste contenue. Cette situation marque les dotations proposées par le projet de loi de finances pour 2003, le Gouvernement mettant l'accent sur l'augmentation des crédits de paiement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) tout en invitant l'agence à une plus grande sélectivité dans l'attribution des aides.

Il convient d'insister sur la baisse des crédits de l'ANAH, qui n'est pas acceptable.

Le budget de l'ANAH est en net recul alors que la liste de ses bénéficiaires s'élargit. Ainsi, depuis la loi SRU, le champ d'application des subventions de l'ANAH ne cesse de s'élargir pour dépasser sa mission initiale : aider les propriétaires-bailleurs privés à remettre sur le marché des logements décents. Il n'est pas possible d'élargir le champ d'action de l'ANAH, alors que son budget baisse chaque année depuis 2001.

Votre Rapporteur souhaiterait permettre à l'ANAH de disposer des crédits nécessaires pour répondre aux ambitions affichées par le Gouvernement et aux besoins exprimés en matière d'aide à la réhabilitation par les propriétaires bailleurs et occupants.

#### **A.- LES INTERVENTIONS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

La loi du 13 décembre 2000 « Solidarité et renouvellement urbains » a permis la création de la « grande ANAH » qui est chargée de mettre en œuvre l'ensemble de la politique d'aide à l'amélioration du parc privé, qu'il relève du parc locatif ou du parc de propriétaires-occupants, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

L'ANAH, établissement public administratif créé par la loi de finances rectificative pour 1970, a fait l'objet d'une importante réforme dans le cadre du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 pris en application de l'article 185 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; alors que sous le régime antérieur, l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est compétente, depuis le 3 janvier 2002, pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

Cette réforme a conduit à des modifications importantes du régime des aides tant sur le plan des procédures que sur celui des conditions de financement.

Les nouvelles orientations définies par l'Etat en matière de politique d'amélioration de l'habitat privé ont été prises en compte dans les interventions de l'agence qui a déterminé, pour 2002, trois domaines d'action prioritaires :

- le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale, en particulier dans les secteurs où le marché locatif est tendu ;
- l'éradication des logements indignes et des copropriétés dégradées ;
- la promotion de la qualité de vie par l'habitat dans le cadre d'un développement durable.

Les aides de l'ANAH s'adressent aux personnes dont la liste est fixée aux articles R. 321-12 et R. 321-13 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il s'agit :

- des propriétaires-bailleurs ou de tout autre titulaire de droit réel conférant l'usage des locaux qui donne le logement à bail ;
- des propriétaires-occupants ou de tout autre titulaire de droit réel conférant l'usage des locaux qui occupe le logement ;
- des personnes qui assurent la charge effective des travaux dans des logements occupés par leurs ascendants ou descendants ou ceux de leur conjoint ou de leur concubin ou du cosignataire d'un pacte civil de solidarité, lorsque ces derniers ont la qualité de propriétaires ou de titulaires d'un droit réel conférant l'usage des locaux ;
- des OHLM (offices d'habitation à loyer modéré) et de certaines sociétés d'économie mixte, lorsqu'ils réhabilitent, en vue de leur revente des logements acquis dans des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du CCH (R. 321-13 du CCH) ;
- des syndicats de copropriétaires pour les travaux réalisés sur les parties communes et équipements communs d'un immeuble situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) visant à la requalification de copropriétés (« OPAH copropriété ») ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ;
- des communes (ou leurs groupements) lorsqu'elles se substituent aux propriétaires défaillants dans leur obligation de réaliser les travaux nécessaires à la sortie d'insalubrité ;
- des locataires, pour les travaux qu'ils peuvent réaliser en substitution du propriétaire ;
- des organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées.

Par ailleurs, l'attribution des subventions aux propriétaires-occupants est soumise à des conditions de ressources conformément aux dispositions des articles L. 301-2 3° et R. 321-12 du CCH. Les plafonds de ressources, qui ont été

fixés par un arrêté interministériel en date du 31 décembre 2001, feront désormais l'objet d'une revalorisation annuelle basée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Les plafonds de base ont été majorés pour permettre le financement de travaux prioritaires tels que les travaux de lutte contre l'insalubrité ou les travaux d'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées.

Les subventions ont pour objet de favoriser l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation des immeubles ou des logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale. Sont exclus de l'aide les travaux destinés exclusivement à l'embellissement des locaux, les travaux de petit entretien, et les travaux de réhabilitation lourde sauf s'ils sont réalisés sur un immeuble faisant l'objet d'une procédure d'insalubrité ou de péril ou s'ils constituent la transformation en logements de locaux affectés à un autre usage (R. 321-15 du CCH).

Les logements doivent être achevés depuis au moins 15 ans, sauf exceptions ou 10 ans pour les travaux réalisés sur les parties communes des immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde. Ces délais peuvent ne pas être exigés lorsque les travaux tendent soit à réaliser l'adaptation des logements aux besoins spécifiques des personnes âgées, des personnes handicapées ou des personnes appelées à travailler la nuit soit à réaliser des économies d'énergie (R. 321-14 du CCH).

Le montant de la subvention, **pour les propriétaires bailleurs**, varie notamment en fonction des engagements de modération du niveau des loyers souscrits par le propriétaire. Actuellement, le taux de base de la subvention est de 20% du coût des travaux subventionnables hors taxes, dans la limite d'un plafond de travaux. Dans les zones à loyers tendus, le taux de subvention peut être porté à 50% lorsque le logement, fait l'objet d'une convention APL (aide personnalisée au logement), conclue au titre de l'article L. 351-2 du CCH entre l'Etat et le bailleur et rendant obligatoire un plafond de ressources pour les locataires et un plafond de loyer. Pour les logements conventionnés hors de ces zones, ce taux est de 35%.

Le taux varie de 40 à 70% lorsque le logement conventionné APL est destiné à des personnes défavorisées dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST), ou pour les logements d'insertion privés (LIP) et suivant que le logement est situé ou non en zone PLI.

De plus, une prime, d'un montant de 1.500 à 3.000 euros, peut être attribuée pour chaque logement inoccupé depuis le 1<sup>er</sup> avril 2001 et remis sur le marché après réhabilitation subventionnée par l'ANAH et à la double condition qu'il fasse l'objet d'un engagement de modération de loyer de la part du propriétaire (conventionnement à l'APL, loyer intermédiaire, PST) et que le montant des travaux réalisés soit au moins de 15.000 euros.

Le taux de base de la subvention, **pour les propriétaires occupants**, est fixé à 20% pour un plafond de travaux de 11.000 euros. Pour les interventions en

faveur des propriétaires-occupants les plus modestes, le taux est fixé à 35% pour 13.000 euros de travaux.

Les actions et les moyens financiers de l'ANAH ont été mis à contribution dans le dispositif de lutte contre le logement indigne.

Pour les travaux effectués sur les parties communes des immeubles en copropriété dans le cadre d'une procédure de sortie d'insalubrité ou de péril, le taux de subvention est fixé à 50%; les communes qui se substitueront aux propriétaires défaillants dans le cadre de ces procédures, bénéficieront systématiquement du taux de 50% sans plafond de travaux.

Pour les travaux réalisés sur les parties communes des immeubles en copropriété, le taux de subvention est, soit de 50% dans le périmètre des plans de sauvegarde, soit de 35% dans le périmètre des « OPAH copropriété ».

Les travaux effectués sur les parties privatives des immeubles soumis à une procédure d'insalubrité ou de péril, ou pour les immeubles situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde ou d'une « OPAH copropriété », font également l'objet de taux majorés variables selon le statut du propriétaire.

Un taux de subvention de 70% s'appliquant à un montant de travaux maximal de 8.000 euros permet de prendre en compte les situations suivantes : travaux d'adaptation du logement ou de l'immeuble aux besoins des personnes âgées et handicapées, travaux liés à l'éradication du saturnisme, travaux réalisés par des propriétaires-bailleurs non assujettis à l'impôt sur le revenu ou par des locataires défavorisés au sens de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, travaux réalisés par des organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées.

Dans le cadre du plan gouvernemental en faveur des économies d'énergie et de lutte contre les effets de serre, des primes pour économies d'énergie peuvent également être attribuées, tant aux propriétaires-occupants qu'aux propriétaires-bailleurs.

Les aides de l'agence qui peuvent être complétées par des subventions des collectivités territoriales, ne doivent pas avoir pour effet de porter le montant total des aides publiques directes à plus de 80% du montant de la dépense subventionnable : il peut toutefois être porté à 100% dans certaines situations spécifiques ; il en va ainsi des opérations entreprises par les propriétaires-occupants très sociaux, ou des opérations visant à développer l'offre de logements sociaux ou à renforcer les actions d'éradication de l'habitat insalubre ou de soutien des copropriétés dégradées.

Après travaux, les logements doivent être loués ou occupés à titre de résidence principale pendant 9 ans (R. 321-20 du CCH) sauf cas particuliers relatifs notamment à des motifs d'ordre familial ou professionnel (reprise du bien pour une occupation personnelle du propriétaire bailleur, vacance temporaire du logement).

En outre, le propriétaire-bailleur qui bénéficie d'une subvention majorée est tenu de respecter les engagements complémentaires souscrits avec l'agence, notamment quant à la modération des loyers ou l'attribution des logements à des locataires remplissant certaines conditions de ressources ou répondant à la qualification de personnes défavorisées.

Le bilan de l'activité d'aide aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants est retracé par le tableau ci-après :

	ANAH		PAH	TOTAL
	Nombre de dossiers agréés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements du parc privé subventionnés
1994	54.489	143.600	68.771	212.371
1995	52.478	126.446	55.909	182.355
1996	48.557	111.795	72.510	184.305
1997	48.595	107.574	66.623	174.197
1998	50.634	111.187	69.419	180.606
1999	54.250	118.414	77.414	195.828
2000	59.767	135.542	80.184	215.726
2001	56.191	127.682	72.046	199.728

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Le tableau suivant met en évidence la contrainte budgétaire pesante, depuis de nombreuses années, sur les crédits de l'ANAH :

**SUBVENTION D'INVESTISSEMENT VERSEE PAR L'ETAT  
(CHAPITRE 65-48, ARTICLE 90)**

(en millions d'euros)

	AP	CP
1994	344,5	307,18
1995	377,3	368,77
1996	321,67	325,48
1997	337,67	319,08
1998	335,39	320,91
1999	335,39	326,24
2000	316,94	264,19
2001	269,38	222,73

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

En ce qui concerne la PAH, le tableau ci-dessous retrace les dotations initiales et les crédits disponibles depuis 1994.

(en millions d'euros)

	Dotations initiales (LFI)		Crédits disponibles	
	AP	CP	AP	CP
1994	91,47	74,70	100,83	98,31
1995	91,62	91,62	80,19	96,87
1996	92,23	92,23	122,72	105,95
1997	91,47	108,24	125,77	142,54
1998	121,96	105,19	110,53	108,80
1999	124,32	116,70	109,08	118,71
2000	121,96	121,96	106,71	103,67
2001	121,96	121,96	109,76	130,60

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

En plus des dotations budgétaires, l'ANAH perçoit le produit de la taxe sur les logements vacants.

Ces recouvrements, depuis 2000, sont les suivants :

**MONTANT DE LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS  
AFFECTE A L'ANAH**

(en millions d'euros)

2000	10,711
2001	11,797
2002 (estimation)	12,195

Source : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

La loi de finances pour 2002 avait procédé à l'unification des dotations de la grande ANAH en autorisations de programme et crédits de paiement sur l'article 90 du chapitre 65-48, puisque l'ANAH assure la distribution effective des subventions aux propriétaires occupants à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Les autorisations de programme inscrites s'élevaient à 442,1 millions d'euros et les crédits de paiement à 363,59 millions d'euros.

Il est à noter que les dotations de l'ANAH et de la PAH apparaissent sous contrainte budgétaire depuis plusieurs années.

L'exercice 2001 a été marqué par l'annulation de 60,98 millions d'euros d'autorisations de programme sur le chapitre 65-48, article 90, de l'ANAH. 13,72 millions d'euros de crédits de paiement ont été également annulés sur le même article. Il est remarquable que, du 31 décembre 2000 au 31 décembre 2001, le fonds

de roulement de l'agence a été ramené de 99,24 millions d'euros à 18,60 millions d'euros. Il ne représente plus que les deux tiers des dépenses d'un mois de fonctionnement courant.

Au 30 septembre 2002, la consommation s'élevait à 230 millions d'euros pour une dotation en crédits de paiement de 363,59 millions d'euros augmentée de 57,946 millions d'euros de crédits de reports (54,80% du disponible).

Les dotations prévues par le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à 392 millions d'euros d'autorisations de programme (- 11,33%) et 411,60 millions de crédits de paiement (+ 13,20%) dont seulement 117,60 millions d'euros de CP mesures nouvelles.

## **B.- LES OPERATIONS DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE**

La procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI) est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique (Commune, EPCI) destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à traiter les immeubles insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique.

Ces opérations bénéficient de fortes subventions de l'Etat (70% à 100% du déficit de l'opération).

Les terrains libérés et les immeubles réhabilités dans ce cadre doivent normalement accueillir des logements locatifs sociaux publics.

Ces opérations ont pour objectif de supprimer l'habitat insalubre irrémédiable, dans une optique de protection des occupants. Elles visent dans ce cadre non seulement à trouver une solution de logement pérenne mais aussi à répondre aux difficultés sociales des occupants.

Pour bénéficier des financements de l'Etat au titre de la RHI, la collectivité maître d'ouvrage présente un dossier précisant le projet d'aménagement et le projet social (notamment le plan de relogement) et un bilan financier prévisionnel de l'opération RHI. Ce dossier doit être constitué en étroite concertation avec les services de l'Etat concernés (DDASS et DDE notamment, sous l'autorité du préfet).

Le dispositif juridique et opérationnel de traitement de l'insalubrité a été modernisé à la suite de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. On citera, en particulier, l'inclusion explicite des hôtels meublés dans les textes relatifs à l'insalubrité et au péril, l'amélioration significative des modalités de récupération des créances sur les propriétaires indécis par les collectivités publiques en cas de travaux d'office, une amélioration des droits des occupants et des dispositifs de travaux par les propriétaires occupants. Enfin, des dispositifs juridiques et financiers permettent de décourager certaines activités des « marchands de sommeil », notamment la suppression des aides personnelles au logement par les caisses d'allocations familiales en cas d'insalubrité ou de péril.

Les dotations pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) du chapitre 65-48, article 70, sont globalement maintenues en projet de loi de finances pour 2003 à 9,91 millions d'euros d'autorisations de programme, et 8,930 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cet article, les crédits de paiement sont, de façon chronique, inférieurs aux autorisations de programme. Les crédits de RHI sont peu consommés : 3,33 millions d'euros d'autorisations de programme en 2000 et 12,80 millions d'euros de crédits de paiement pour respectivement 24,26 millions d'euros d'autorisations de programme disponibles et 14,26 millions d'euros de crédits de paiement disponibles, compte tenu des reports. Sur l'exercice 2001, la consommation s'est élevée à 4,649 millions d'euros d'autorisations de programme (29,74% du disponible) et 8,39 millions d'euros de crédits de paiement (99,32% du disponible). Au 30 septembre 2002, la consommation des autorisations de programme représentait 3,50% du disponible et celle des crédits de paiement 29,41%.

## IV.- L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Le remplacement, à l'automne 1995, des prêts aidés par l'Etat en vue de l'accession à la propriété (PAP) par les prêts à taux zéro (PTZ) a été un succès, puisque, plus de 750.000 prêts à taux zéro ont été « mis en force », c'est-à-dire ont fait l'objet d'un versement de subvention par l'Etat, dans le neuf et environ 30.000 dans l'ancien.

L'équilibre du financement, qui reposait depuis l'origine sur un prélèvement annuel d'une partie des ressources stables des collecteurs du 1% logement, a été consolidé, depuis 1998, par la rebudgétisation progressive des dépenses du prêt à taux zéro.

Enfin, compte tenu du dynamisme des charges de financement du prêt à taux zéro consécutives à son succès, des mesures réglementaires ont modifié en octobre 1996, en octobre 1997, en décembre 1999 et en septembre 2000, le régime du prêt à taux zéro, afin (selon l'explication donnée initialement) de rapprocher les mises en force de l'objectif annuel de 110.000 prêts. Ainsi, depuis 1996, une politique de restriction du régime du PTZ est menée, notamment par le raccourcissement des durées de remboursement, alors que les plafonds fixés à l'origine n'ont pas été réévalués.

### A.- LES CARACTERISTIQUES DU PRET A TAUX ZERO

Le prêt à taux zéro prend la forme d'une avance remboursable sans intérêt. Il est destiné à des personnes physiques, accordé sous conditions de ressources lorsqu'elles acquièrent un logement en vue de l'occuper en tant que résidence principale. Le prêt à taux zéro concerne aussi bien un logement neuf qu'un logement ancien acquis en vue de son amélioration ; dans ce cas, le montant des travaux doit être au moins égal à 35% du coût total de l'opération, pourcentage identique à celui autrefois retenu pour le PAP en vue de l'acquisition-amélioration.

Les plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement.

#### PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES (R. 317-3 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION)

(en euros)

	Nombre de personnes du ménage				
	1	2	3	4	5 et plus
Ile-de-France.....	22.105	28.417	31.572	34.728	37.884
Province.....	18.949	25.261	28.417	31.572	34.728

Le montant du prêt ne peut excéder un double plafond :

– 20% du coût de l'opération pris en compte dans la limite d'un prix maximal fixé en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de la localisation géographique du logement (30% dans les zones sensibles et les zones franches urbaines) ;

– 50% du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans concourant au financement de l'opération.

**PRIX MAXIMAUX D'OPÉRATIONS FIXÉS EN APPLICATION DE L'ARTICLE R. 317-8 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION**

(en euros)

Nombre de personnes du ménage	Ile-de-France	Province
1 .....	76.225	53.357
2 .....	106.714	76.225
3 .....	114.337	83.847
4 .....	121.959	91.469
5 .....	129.582	99.092
6 et plus .....	137.204	106.714

Les montants de prêt à 0% sont les suivants :

**PLAFOND DU PRÊT À TAUX ZÉRO**

(en euros)

Plafond du prêt à 0%	Nombre de personnes du ménage					
	1	2	3	4	5	6 et plus
Ile-de-France .....	15.245	21.343	22.867	24.393	25.916	27.441
Province .....	10.671	15.245	16.769	18.294	19.818	21.343

Il est à noter que ces différents plafonds (ressources, prix maximaux d'opérations, montant de prêt) n'ont pas été réévalués depuis l'origine.

Les conditions de remboursement de l'avance à taux zéro dépendent du revenu des accédants : le remboursement est d'autant plus lent que le revenu de l'accédant est faible, permettant ainsi de l'aider par la réduction de son taux d'effort. Le système retenu autorise l'accédant, en fonction de ses revenus, à rembourser tout ou partie du prêt après une certaine période.

L'arrêté du 24 octobre 1996 avait défini les conditions de remboursement en distinguant deux périodes qui utilisent la technique du différé d'amortissement.

– La période 1 correspond à l'amortissement immédiat de la fraction du prêt qui ne bénéficie d'aucun différé ; pour les tranches de revenus les plus modestes la mensualité est nulle pendant cette période (le différé est total). La durée de la période 1 est fixée pour chaque trimestre en fonction de l'évolution du taux de rendement des emprunts d'Etat de même durée, de sorte que le coût de l'absence

d'intérêt soit maintenu égal au montant de la subvention, fixé par arrêté. Cette période ne pouvait toutefois excéder 17 ans dans le dispositif initial.

En effet, l'arrêté du 24 octobre 1996 avait limité à 17 ans, pour les quatre premières tranches de revenus, la durée de la période 1 (amortissement des sommes qui ne font pas l'objet d'un différé), puis à 15, 11 et 8 ans la durée d'amortissement pour chacune des tranches suivantes de revenus. Quelles que soient les conditions de remboursement de l'avance, la durée de la période 1 pouvait également être réduite à la demande de l'emprunteur, sans pouvoir devenir inférieure à 7 ans. Cette mesure visait à limiter l'allongement de cette période induit par la baisse continue des taux d'intérêt en 1996. De la sorte, la subvention de l'Etat était indépendante des taux.

– La période 2 correspond, le cas échéant, à l'amortissement, après la période 1, de la fraction du prêt qui a fait l'objet du différé, pour les tranches de revenus les moins élevés.

Le décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997 a réservé le bénéfice du prêt à taux zéro aux primo-accédants, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1997.

Cette restriction a été assouplie au profit des handicapés et des propriétaires victimes de catastrophes naturelles par le décret n° 2000-104 du 8 février 2000.

Les arrêtés du 30 octobre 1997, du 29 décembre 1999 et du 29 septembre 2000 ont, à nouveau, réduit les durées maximales d'amortissement de la période 1 selon le barème suivant actuellement en vigueur (depuis octobre 2000) :

<b>Tranche de revenu net imposable du ménage (année N-2)</b>	<b>Durée de la période 1</b>
Moins de 12.638 €.....	15 ans
De 12.638 € à 15.794 € .....	15 ans
De 15.794 € à 18.949 € .....	14 ans 6 mois
De 18.949 € à 22.105 € .....	12 ans
De 22.105 € à 25.261 € .....	10 ans
De 25.261 € à 28.417 € .....	7 ans
Au-dessus de 28.417 € .....	6 ans

Il est à noter que les expérimentations en matière d'accession très sociale mises en œuvre depuis décembre 2001 n'ont pas donné les résultats escomptés .

Pour favoriser le développement d'une offre de logements neufs en accession à la propriété, dans les secteurs où la tension des prix est un facteur d'exclusion des ménages modestes d'une part, et dans les « zones urbaines sensibles » où le secteur locatif est dominant d'autre part, il avait été prévu de verser en 2002, sous certaines conditions, une subvention de 10.700 euros aux promoteurs qui s'engageraient à abaisser du même montant le prix de vente des logements réalisés. Cette décote s'apprécie évidemment par rapport aux prix moyens constatés dans les bassins d'habitat concernés par les programmes immobiliers. Afin de tester

l'effet de cette mesure sur l'offre de logements, il avait été décidé de la mettre en œuvre sous forme expérimentale pendant un an et pour 2.000 logements.

Pour l'appel à projets « accession très sociale dans des zones urbaines attractives », au 31 août 2002, le comité d'agrément s'était réuni à cinq reprises et avait examiné 44 projets représentant un total de 900 logements. Seuls 267 logements avaient été déclarés éligibles à la prime.

Pour l'appel à projets « accession sociale et renouvellement urbain », concernant les zones urbaines sensibles, au 31 août 2002, le comité d'agrément s'était réuni deux fois et avait examiné 5 projets représentant 68 logements. Parmi eux, 55 avaient été agréés et pouvaient bénéficier de la prime.

## **B.- LE FINANCEMENT DU PRET A TAUX ZERO**

Le financement de l'accession sociale à la propriété par les prêts à taux zéro (PTZ) est entièrement assuré par le budget général, depuis l'exercice 2000.

Pour l'année 2003, les hypothèses de dotation budgétaire sont de 778 millions d'euros en autorisations de programme et 780 millions d'euros en crédits de paiement, dont 389 millions d'euros (la moitié des autorisations de programme engagées) pour le versement de la première moitié de la subvention pour les prêts mis en force dans l'année budgétaire, et 391 millions d'euros pour le versement de la seconde moitié de la subvention pour les prêts mis en force l'année précédente (en 2002).

Les montants prévus sont à apprécier au regard des engagements passés et de la consommation des crédits.

Les dotations sont globalement en diminution de 10,47% en autorisations de programme et 11,79% en crédits de paiement.

Le Gouvernement considère que ces moyens doivent suffire à réaliser un volume de prêts sensiblement égal à celui prévu pour 2002 (103.000 prêts) dans les termes suivants :

*« S'agissant des accédants à la propriété, le succès du PTZ ne se dément pas. Après une légère diminution observée en 2001 avec 102.000 opérations réellement financées, une petite reprise semble apparaître en 2002 : 103.000 prêts devraient être mis en place, en corrélation avec les informations fournies par les établissements de crédit, qui font état d'une forte augmentation de leur production au 1<sup>er</sup> semestre 2002. Aucun retournement de tendance n'est anticipé pour 2003.*

*Si les moyens consacrés à l'accession à la propriété, avec 778 millions d'euros pour le seul PTZ, sont en baisse, c'est que le coût unitaire de chaque prêt a diminué, à barème identique, en raison de la baisse des taux d'intérêt sur la base desquels est calculée la subvention actuarielle versée par l'Etat aux établissements de crédit. Cette baisse permet notamment de reporter des crédits sur 2003, à*

hauteur d'environ 30 millions d'euros, réduisant d'autant la charge budgétaire de l'exercice 2003. »

Ces éléments ne sont corroborés ni par les hypothèses de taux d'intérêt associées au projet de loi de finances pour 2003, ni par les derniers états de consommation des crédits au 30 septembre 2002.

On trouvera ci-après les hypothèses de taux d'intérêt présentées page 51 du fascicule bleu des Charges communes et qui servent à déterminer les prévisions de charge de la dette : les taux courts et longs devraient augmenter en 2003.

**ÉVOLUTION DES TAUX D'INTERET ET PREVISIONS DU « CONSENSUS FORECAST » DES ECONOMISTES**

	Fin 2000	Fin 2001	2002 Prévisions du « Consensus Forecast » d'août 2002	2003 Prévisions du « Consensus Forecast » d'août 2002	Fin 2004	Fin 2005	Fin 2006
Taux à trois mois	4,86 %	3,29 %	3,4 %	3,9 %	4,43 % <sup>(1)</sup>	4,75 % <sup>(2)</sup>	n.d.
Taux à dix ans	5 %	5,07 %	5 %	5,3 %	5,37 % <sup>(2)</sup>	5,49 % <sup>(2)</sup>	5,57 % <sup>(2)</sup>

(1) Taux implicite du contrat de « futures sur Euribor ».

(2) Taux tiré de la courbe à terme des swaps de taux d'intérêt.

Quant à la consommation des crédits, elle s'élevait au 30 septembre 2002 à 605,147 millions d'euros à comparer à 651,125 millions d'euros au 30 septembre 2001. On imagine donc difficilement que 100.000 PTZ puissent être mis en force en 2002.

Les éléments de consommation des dernières années, transmis par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), sont les suivants :

(en millions d'euros)

Consommation	Exercice 2000		Exercice 2001		Exercice 2002 (au 31 août)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Ch. 44-30/50 .....	—	1,492	—	1,204	—	0,816
Ch. 65-48/40 .....	912,076	902,256	816,561	869,385	529,004	546,369
<b>Total .....</b>	<b>912,076</b>	<b>903,748</b>	<b>816,561</b>	<b>870,589</b>	<b>529,004</b>	<b>547,185</b>

Au total, par rapport aux consommations constatées en 1996, 1997 et même 1998, le PTZ est contenu dans une limite budgétaire stricte, d'un coût annuel d'environ 900 millions d'euros jusqu'en 2000 et maintenant inférieur à 800 millions d'euros.

Des mesures de réduction de sa charge financière ont été prises en octobre 1997, décembre 1999 et octobre 2000 (restriction aux primo-accédants et raccourcissement de la durée d'amortissement), alors que les plafonds de ressources, de prix maximaux d'opérations et de montant de prêts, n'ont pas été réévalués depuis l'origine.

### C.- LA QUESTION DU FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE

Le Fonds de garantie de l'accès social à la propriété (FGAS) est un fonds constitué de cotisations versées par l'Etat et les établissements de crédit dans le but de garantir à ces derniers une indemnisation des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur bénéficiaire d'un prêt d'accès social à la propriété (PAS). Cette indemnisation est également ouverte aux prêts à taux zéro (PTZ) lorsqu'ils sont associés à un PAS.

Le fonds de garantie de l'accès social est géré, pour le compte de l'Etat, par la Société de gestion du FGAS (SGFGAS). Cette société anonyme a pour actionnaires 14 établissements de crédits qui y adhèrent pour pouvoir bénéficier de sa garantie. L'Etat est représenté au conseil d'administration par deux commissaires du Gouvernement (un représentant du ministère des finances et un représentant du ministère chargé du logement) qui ont un droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'Etat.

La valorisation des portefeuilles du fonds de garantie de la SGFGAS, au 31 mars 2002, s'élevait à 1,09 milliard d'euros (nombre probablement arrondi), selon la réponse (officieuse) à la question n° 43 du questionnaire budgétaire. Cette réponse ne permet pas d'indiquer la valorisation des portefeuilles du fonds de garantie par génération de fonds.

Ces montants peuvent être mis en regard des sinistres pris en charge depuis l'origine, au 17 septembre 2002, par le fonds.

Au 17 septembre 2002, 259 sinistres ont été déclarés à la SGFGAS (contre 87 au 16 juin 2000 et 152 au 17 septembre 2001), et 200 ont été pris en charge (contre 52 au 16 juin 2000 et 111 au 17 septembre 2001), pour un montant total de 3.075.900 euros (contre 674.236,27 euros au 16 juin 2000 et 1.735.189,96 euros au 17 septembre 2001).

La répartition par génération est la suivante (au 17 septembre 2002) :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre de sinistres déclarés.....	17	49	33	78	44	29	8	1
Nombre de sinistres pris en charge....	15	39	25	59	34	20	7	1

Le mécanisme de garantie du FGAS, créé par l'article 126 de la loi de finances pour 1993, repose sur une logique de provisionnement, et non sur une logique budgétaire : il apparaît que les prévisions de sinistralité ont été très exagérées puisque la trésorerie de la SGFGAS s'élevait à 1,09 milliard d'euros au 31 mars 2002, à comparer à des prises en charge totales de sinistres, depuis la création du fonds en 1993, de moins de 3,08 millions d'euros pour 200 sinistres (au 17 septembre 2002).

La mise en place de mécanismes de sécurisation des accédants à la propriété, par l'Union d'économie sociale du logement, en 1999, rend encore plus improbable un accroissement imprévu de la sinistralité. En effet, la sécurisation de

l'accédant constitue le complément de la sécurisation en cas de sinistre entraînant des pertes pour les établissements de crédit, déjà réalisée par le FGAS. Comme le FGAS intervient en dernier ressort, la sécurisation des accédants tend à diminuer la probabilité d'une telle intervention.

L'Etat avait versé, depuis 1993, 388,3 millions d'euros au 30 septembre 2002 (hors commission de gestion) à la SGFGAS. Ces dotations budgétaires représenteront, avec les produits financiers générés, plus de 500 millions d'euros, à la fin de 2002.

Enfin, depuis 1999, les versements des établissements de crédits ont fait l'objet de réaménagements et il a été décidé le reversement de l'encours des cotisations périodiques pour les générations anciennes de prêts, aux établissements de crédits qui en feraient la demande.

Des reversements au titre des premières générations de prêts pourraient intervenir au profit de l'Etat, à partir de 2003.

La dotation de l'Etat au Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) pour le financement de la part de l'Etat dans la garantie aux prêts à l'accession sociale et à certains prêts à taux zéro est inscrite à hauteur de 28 millions d'euros (-26,53%) dans le projet de loi de finances pour 2003 (chapitre 65-50 « *Contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale* »).

Les subventions passées et à venir apparaissent élevées au regard de la trésorerie du FGAS.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 novembre 2002, la Commission a examiné les crédits du **Logement**.

**Votre Rapporteur spécial**, a expliqué que les dotations budgétaires de la section « Urbanisme et logement » s'insèrent dans le cadre d'ensemble du développement de la politique du logement. Il a regretté le faible nombre de réponses reçues à la date du 9 novembre 2002 et indiqué qu'il serait souhaitable qu'une observation soit adoptée à ce sujet. La politique du logement s'inscrit dans la durée et doit être menée avec continuité afin d'éviter des contrecoups malheureux. Elle est rendue particulièrement nécessaire par l'insuffisance des constructions – 300.000 logements sont construits, 320.000 au moins seraient nécessaires – l'augmentation du coût du foncier, les difficultés administratives aggravées par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Les locations sont rares et chères et la fiscalité qui pèse sur le logement est élevée. Il convient donc de favoriser la rénovation urbaine ainsi que l'accession à la propriété. Les mesures d'incitation fiscale sont importantes, notamment s'agissant de l'investissement dans l'immobilier locatif. Il conviendrait d'améliorer l'application de l'« amortissement Besson » comme du prêt à taux zéro aux logements anciens.

Il a ensuite présenté les principales mesures prévues pour 2003 dans le budget du Logement, en insistant sur deux préoccupations :

– les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) constituent une préoccupation lourde, car l'ANAH est un acteur important du logement ;

– la diminution des crédits de l'accession sociale à la propriété semble justifiée par la baisse annoncée des taux d'intérêt. L'absence d'éléments statistiques précis sur l'attribution mensuelle des prêts à taux zéro en 2002, comme sur les hypothèses de taux d'intérêt retenues, affaiblit la justification avancée.

Il a enfin annoncé qu'il souhaitait s'intéresser particulièrement, dans le cadre du contrôle permanent qu'il doit exercer sur les crédits du logement, à la situation de la société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS). Le système de garanties apparaît en effet particulièrement complexe.

**M. Michel Bouvard, Président**, a jugé nécessaire d'insister sur les moyens de l'ANAH en indiquant que cette préoccupation est également celle du Président Pierre Méhaignerie.

**M. Jean-Louis Dumont** a rappelé que le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le logement social, réalisé il y a un an, avait été adopté à l'unanimité.

Il a observé que la diminution extrêmement forte du fonds de roulement de l'ANAH risque d'obérer la capacité d'intervention de cet organisme, notamment sur le logement en milieu rural. La diminution des crédits des fonds de solidarité pour le logement s'analyse comme la conséquence de l'insuffisante efficacité des moyens mis en œuvre par l'État, alors que les retards de traitement des dossiers affectent en premier lieu les plus démunis. Il a déploré, une fois encore, que les crédits de lutte contre le saturnisme ne soient pratiquement pas consommés, alors que certaines agences de bassin manifestent une grande inertie dans ce domaine et que la loi en cause avait été adoptée à l'unanimité. Il s'est félicité de la véritable relance, en 2001, des démolitions, constructions et réhabilitations dans le secteur locatif social, qui témoigne d'une volonté politique et font l'objet de mesures appropriées.

Abordant la question de l'accession sociale à la propriété, il a observé que les prélèvements opérés sur les collecteurs du 1% logement avaient pour effet de diminuer les aides à l'accession sociale des salariés des entreprises concernées. La mise à contribution du 1% logement, dans le cadre des nouvelles conventions signées à l'automne 2001, devrait aggraver ce phénomène. Il est regrettable que l'expérience d'aide à l'accession très sociale, matérialisée par une dotation d'environ 20 millions d'euros en 2001, ne soit pas poursuivie. Cette expérience a concerné, en 2002, 800 logements et impliqué, pour l'accession très sociale, des organismes du secteur locatif.

Enfin, la mise en œuvre du Fonds de garantie de l'accession sociale prévu par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain n'a toujours pas été réalisée, alors que le Fonds doit exercer son activité de garantie à compter du 1er janvier 2003. Il convient de verser la dotation initiale, permettant au Fonds de commencer à exercer cette activité.

**Votre Rapporteur spécial** a affirmé partager le point de vue de M. Jean Louis Dumont sur l'accession à la propriété. Elle permet d'assurer la stabilisation sociale d'un nombre important de personnes.

La Commission a adopté une observation qui, constatant le faible taux de réponses parvenues dans les délais prévus par la loi organique du 1er août 2001, a invité le Gouvernement à organiser un suivi spécifique et systématique du questionnaire budgétaire, afin que soit garantie la nécessaire information du Parlement.

Votre Commission a *adopté*, sur la proposition du votre Rapporteur spécial, les crédits du Logement et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

## OBSERVATION

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, constatant que le taux de réponses parvenues au Rapporteur spécial dans les délais prévus par l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 est de 30% environ, tient à souligner qu'une telle situation ne saurait se reproduire à l'avenir. Elle souhaite donc que le ministre assure qu'un suivi spécifique et systématique des questionnaires sera mis en place dès 2003, afin que soit garantie la nécessaire information du Parlement.

---

N° 0256-21 - Rapport de M. François Scellier sur le projet de loi de finances pour 2003 – Equipement, transports, logement, tourisme et mer : Logement