

N° 1112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME IX

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT
TOURISME et MER**

LOGEMENT

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

Voir le numéro : **1110** (annexe 21)

Équipement et Aménagement du territoire – Environnement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET 2004, OPTIMISER LES DEPENSES ET METTRE EN ŒUVRE LES PRIORITES GOUVERNEMENTALES	13
I.— LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DU BUDGET	13
A.— LES PRINCIPALES BAISSSES.....	15
B.— LES PRINCIPALES HAUSSES.....	16
II.— UNE NOUVELLE RELANCE BIENVENUE MAIS ENCORE INSUFFISANTE DE LA PRODUCTION LOCATIVE	17
A.— LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : UNE DYNAMIQUE SE DESSINE	17
1. Le bilan des dernières années est favorable à la construction, au détriment de la réhabilitation	18
<i>a) La réhabilitation (crédits PALULOS)</i>	19
<i>b) Les démolitions-reconstructions</i>	20
<i>c) La construction de logements</i>	21
2. En 2004, la construction de 80 000 logements locatifs sociaux reste la priorité budgétaire	22
<i>a) Une ligne budgétaire pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville : des moyens « sanctuarisés » au service de projets ambitieux</i>	23
<i>b) Le dispositif hors zones urbaines sensibles : une fongibilité totale, gage d'efficacité</i>	24
B.— LE NECESSAIRE DEBLOCAGE DU FONCIER	24
1. La loi urbanisme et habitat : une simplification bienvenue des dispositions d'urbanisme de la loi SRU	24
2. Le problème persistant de la surcharge foncière	25
<i>a) Une situation fortement dégradée dans les zones les plus tendues</i>	25
<i>b) Le rôle des subventions pour surcharge foncière</i>	26
<i>c) Bilan des interventions de l'Etat au titre de la surcharge foncière en 2002</i>	27
<i>d) Les perspectives pour 2004</i>	28
3. L'intérêt du rapport Pommellet : mobiliser les actifs fonciers publics au service du logement.....	28
C.— L'URGENCE DE LA RELANCE DU LOCATIF INTERMEDIAIRE	29
1. Les opérations finançables par les prêts locatifs intermédiaires (PLI).....	30

2. Les caractéristiques financières du PLI	30
3. Les conditions d'octroi du prêt	31
4. Une réforme urgente : un produit aujourd'hui peu attractif qui contribue à la carence de logements locatifs intermédiaires	31
D.— LA RELANCE DU LOCATIF PRIVE : UN NOUVEAU REGIME FISCAL PLUS FAVORABLE	33
1. Les caractéristiques du dispositif Besson institué en 1999	33
<i>a) Types d'investissements éligibles</i>	<i>33</i>
<i>b) Conditions d'éligibilité</i>	<i>33</i>
<i>c) Caractéristiques de l'avantage fiscal</i>	<i>34</i>
2. Les améliorations apportées par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat	34
<i>a) La révision des plafonds de loyers et du zonage</i>	<i>34</i>
<i>b) La suppression des plafonds de ressource</i>	<i>35</i>
<i>c) L'amortissement pour les logements anciens réhabilités</i>	<i>35</i>
<i>d) Le maintien de la déduction forfaitaire pour les autres logements anciens</i>	<i>36</i>
<i>e) Les locations déléguées</i>	<i>36</i>
III.— LES ACTIONS DE SOLIDARITE DANS LE LOGEMENT	37
A.— LES AIDES A LA PERSONNE	37
1. Les différentes aides à la personne	37
<i>a) L'allocation de logement à caractère familial (ALF)</i>	<i>37</i>
<i>b) L'allocation de logement à caractère social (ALS)</i>	<i>37</i>
<i>c) L'aide personnalisée au logement (APL)</i>	<i>38</i>
2. Le financement de ces aides	39
3. Les bénéficiaires	40
B.— LES AIDES SPECIFIQUES AU LOGEMENT DES PLUS DEFAVORISES	40
1. Les fonds de solidarité pour le logement	40
<i>a) Présentation du dispositif</i>	<i>40</i>
<i>b) Les ressources des FSL</i>	<i>42</i>
2. L'aide au logement temporaire (ALT)	43
3. Les aires d'accueil des gens du voyage	44
IV.— LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE RENOVATION DE L'HABITAT PRIVE	45
A.— LA NECESSITE DE CONFORTER LE ROLE DE L'ANAH	45
1. Des missions de plus en plus nombreuses depuis la réforme de 2002	45
<i>a) Les travaux réalisés par les propriétaires occupants</i>	<i>45</i>
<i>b) Des priorités claires</i>	<i>46</i>

2. Un budget largement dépendant des crédits de l'Etat	46
<i>a) La subvention de fonctionnement</i>	47
<i>b) La subvention d'investissement</i>	47
3. Les modalités d'attribution des subventions	48
<i>a) Les bénéficiaires des subventions</i>	48
<i>b) Les opérations éligibles</i>	49
<i>c) Les conditions de ressources pour les propriétaires occupants</i>	49
<i>d) Le montant des subventions</i>	50
<i>e) Les contreparties de l'aide</i>	51
4. Quel bilan pour quelle efficacité ?	51
B.— DES MOYENS EN FORTE HAUSSE POUR ERADICHER L'HABITAT INSALUBRE	53
1. La lutte contre le saturnisme	54
<i>a) La procédure en vigueur</i>	54
<i>b) Les résultats obtenus</i>	54
<i>c) La consommation des crédits</i>	55
<i>d) Les possibles évolutions du dispositif</i>	56
2. Le plan d'éradication de l'habitat indigne : quelles avancées en deux ans ?	56
<i>a) Un programme d'action contre l'habitat indigne</i>	56
<i>b) Avancée du programme et éléments d'évaluation</i>	57
C.— LE NECESSAIRE MAINTIEN DE LA TVA A 5,5 %	58
DEUXIEME PARTIE : DEVELOPPER L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE EN FRANCE	61
I.— ACCESSION A LA PROPRIETE ET ACCESSION SOCIALE	62
A.— QUELLE DIFFERENCE ?	62
1. Accédants à la propriété et propriétaires en France	62
2. Accession sociale et accession très sociale à la propriété	64
B.— QUELS DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'ACCESSION SOCIALE ET TRES SOCIALE EN FRANCE ?	65
1. Le prêt à taux zéro : un succès qu'il convient de conforter	66
<i>a) Sociologie des bénéficiaires</i>	66
<i>b) Historique du PTZ</i>	66
<i>c) Conditions d'éligibilité et modalités financières</i>	67
<i>d) Bilan du PTZ</i>	68
2. Les prêts conventionnés (PC et PAS)	70
<i>a) Les prêts conventionnés (PC)</i>	70
<i>b) Le prêt à l'accession sociale (PAS)</i>	70
<i>c) Les taux d'intérêt des PC et des PAS</i>	72

<i>d) Bilan de la mise en œuvre des prêts conventionnés.....</i>	72
3. Les dispositifs en faveur de l'accession très sociale	75
<i>a) La vente HLM.....</i>	75
<i>b) La location-accession.....</i>	75
II.— LES EXPERIENCES DE NOS VOISINS EUROPEENS	76
A.— L'ACCESSION ET L'ACCESSION SOCIALE EN EUROPE.....	77
B.— QUELQUES EXEMPLES INTERESSANTS.....	78
1. Au Royaume-Uni.....	78
2. Aux Pays-Bas	79
3. En Allemagne	80
4. Le foncier différé.....	80
III.— QUELLES AMELIORATIONS ENVISAGEABLES EN MATIERE D'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE EN FRANCE ?	81
A.— CONFORTER LE ROLE DU PRET A TAUX ZERO	81
B.— ASSOULPIR ET DEVELOPPER LES DISPOSITIFS D'ACCESSION TRES SOCIALE....	82
1. Un cadre légal qui a le mérite d'exister.....	82
2. L'intérêt du futur projet de loi « un logement pour tous ».....	83
<i>a) Un nouveau prêt social location-accession.....</i>	83
<i>b) Les SCI de capitalisation.....</i>	84
3. Des améliorations avant tout techniques à apporter	84
4. Mieux sécuriser le parcours de l'accédant.....	85
TROISIEME PARTIE : QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS UNE FRANCE DECENTRALISEE ?.....	87
I.— LE ROLE ACTUEL DES COLLECTIVITES LOCALES.....	87
A.— LES COMMUNES, LEURS GROUPEMENTS ET LA POLITIQUE DE L'HABITAT.....	88
B.— LES DEPARTEMENTS	90
C.— LES REGIONS.....	90
II.— LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITES LOCALES AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	91
A.— DE LA DIFFICULTE DE DISPOSER DE STATISTIQUES EXHAUSTIVES	91
B.— LA CONTRIBUTION DES COMMUNES A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU	92
III.— LE PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITES LOCALES : DES PERSPECTIVES INTERESSANTES	94
A.— LA QUESTION DU NIVEAU PERTINENT DE DECENTRALISATION.....	94
1. L'agglomération : le pilote pertinent des zones les plus urbanisées	95

2. Le département : pilote de la politique de l'habitat dans les zones rurales.....	95
B.— UNE VERITABLE RENOVATION DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT : UNE GESTION PLUS ADAPTEE AUX SPECIFICITES LOCALES	95
1. La « déconcentration » des aides à la pierre : une délégation des crédits de l'Etat	96
<i>a) Modalités de la délégation</i>	<i>96</i>
<i>b) Les crédits délégués</i>	<i>97</i>
2. L'apport de financements complémentaires	98
3. Des plans locaux de l'habitat (PLH) rénovés	98
C.— LE DEPARTEMENT, FUTUR GESTIONNAIRE DE FSL AUX COMPETENCES ELARGIES.....	98
D.— LES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES, FUTURES CONSTRUCTEURS ET GESTIONNAIRES DES LOGEMENTS ETUDIANTS	98
IV.— QUELS ECUEILS A EVITER ?	100
A.— LA QUESTION DE L'ILE-DE-FRANCE	100
B.— LES FINANCES LOCALES : QUELLE DECENTRALISATION FINANCIERE ?	100
EXAMEN EN COMMISSION	103
ANNEXES.....	113

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans une conjoncture économique difficile, marquée par une grande rigueur budgétaire, les crédits de l'urbanisme et du logement pour 2004 sont en baisse et certains pourront le regretter. Le projet de budget porte en effet les moyens de l'urbanisme et du logement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) à **6 680,88 millions d'euros** (- 8,77 % par rapport à 2003).

Pour autant, ce projet de budget, pragmatique, tente de tirer le meilleur parti des crédits disponibles. Il affirme un certain nombre de priorités auxquelles nous tenons et nous nous en réjouissons.

En premier lieu, il soutient la relance de la construction de **logements locatifs sociaux**, grâce à la baisse du taux du livret A, dont les premiers effets se sont faits sentir en 2003, et également grâce à la fongibilité totale des crédits dédiés au logement social, gage de flexibilité et donc d'une plus grande efficacité.

Durant ces dernières années, on avait peu construit en France, tout en affichant dans les projets de budget successifs des objectifs très ambitieux. Aujourd'hui, l'objectif de construction fixé pour 2003 (54 000 logements locatifs sociaux) va sans doute être atteint et les objectifs pour 2004 s'inscrivent dans cette continuité :

- 80 000 logements sociaux supplémentaires (dont 15 000 en ZUS et 5 000 par la Foncière) ;
- 100 000 logements réhabilités ;
- 22 000 démolitions (dont 20 000 en ZUS) ;
- une réévaluation de l'enveloppe affectée à la surcharge foncière (+ 30 %), notamment en région parisienne, où le coût du foncier est la principale source d'échec ou de retard dans les projets de construction.

Cette évolution souligne le soutien fort du Gouvernement au renouvellement urbain, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

Dans ce contexte, et conformément aux engagements pris lors des débats devant le Parlement, les crédits affectés (autorisations de programme) au renouvellement urbain dans les zones urbaines sensibles s'élèveront à **250 millions d'euros** en 2004, le coût global des actions d'amélioration de la qualité et de développement du parc locatif social s'élevant à **458 millions d'euros**.

Votre rapporteur s'inquiète du peu d'efficacité des aides actuellement disponibles pour soutenir le logement locatif intermédiaire, dans un contexte de tensions croissantes sur le marché locatif, la suppression des plafonds de ressources pour l'investissement locatif privé (dispositif « Robien ») ayant de fait conduit à écarter du marché privé les ménages des classes modestes, et même moyennes dans les zones les plus tendues. La réforme du prêt locatif intermédiaire (PLI) annoncée par le ministre devra être très rapidement mise en œuvre.

En deuxième lieu, ce projet de budget encourage les **actions de réhabilitation du parc privé**, qui coûteront **458 millions d'euros** à l'Etat en 2004. Les moyens pour éradiquer l'habitat insalubre sont en forte hausse (+ 160 % au titre de la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité, les crédits passant de 5 à 13 millions d'euros) et votre rapporteur s'en félicite. Mais, parallèlement, si la stabilisation des moyens de l'ANAH est une heureuse nouvelle, il conviendra de veiller à préserver ses crédits de tout gel ou annulation en cours d'année et de s'assurer du réel déblocage des crédits gelés et non annulés en 2003 (d'après les informations fournies par le ministre en commission, le gel de crédits de 80 millions d'euros pour 2003 a fait l'objet d'un « dégel » partiel de 67 millions d'euros).

En troisième lieu, le projet de budget prévoit une augmentation sensible (+ 3,83 %, à hauteur de 81,3 millions d'euros) de la contribution de l'Etat aux **FSL** (fonds de solidarité pour le logement), et à l'**ALT** (l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées), qui atteint 40 millions d'euros (+ 25,51 %) en 2004. Les **aides à la personne** représentent, quant à elles, 72 % du budget de l'urbanisme et du logement, pour un montant de 5,046 milliards d'euros au PLF 2004 (- 3,7 %), les actions de solidarité pour le logement ayant un coût global de **5,167 milliards d'euros** en 2004.

La baisse des crédits dédiés aux aides à la personne et les incertitudes liées aux modalités de revalorisation de l'APL sont inquiétantes, dans le contexte actuel d'augmentation du chômage et donc, par contrecoup, de hausse probable du nombre de demandeurs. Elles signifient en effet probablement des modalités d'attribution plus strictes et donc l'exclusion de fait d'un certain nombre de demandeurs.

Enfin, ce projet de budget apporte également un soutien à l'**accession sociale à la propriété**, avec la création d'un nouveau prêt social location-accession (pour environ 5 000 nouveaux accédants) et le maintien d'un prêt à taux zéro au

service des ménages les plus modestes. L'accèsion à la propriété est ainsi dotée de **552 millions d'euros** dans le PLF 2004.

Il convient par ailleurs de préciser que les crédits Logement et Urbanisme du ministère de l'Équipement permettent également à l'État de développer une stratégie cohérente en matière d'**urbanisme** et de politique foncière. Ils lui permettent de respecter ses engagements vis-à-vis des collectivités territoriales porteuses de projets, notamment dans le cadre des villes nouvelles ou des grandes opérations d'aménagement (Euroméditerranée, Plaine de France) pour un coût total de **101 millions d'euros** en 2004.

Dans la perspective des prochaines réformes législatives, après une présentation des dispositions les plus importantes du projet de budget 2004, votre rapporteur s'attachera également à analyser deux sujets d'actualité majeurs dans les prochains mois : l'accèsion sociale à la propriété et la décentralisation de la politique du logement.

PREMIERE PARTIE :
LE PROJET DE BUDGET 2004,
OPTIMISER LES DEPENSES ET METTRE EN ŒUVRE
LES PRIORITES GOUVERNEMENTALES

BUDGET LOGEMENT-URBANISME
EVOLUTION 2001-2004

(en millions d'euros)

		LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Budget urbanisme et logement - Total (DO + CP)		7 432,69	7 302,94 <i>(- 1,75 %)</i>	7 323,01 <i>(+ 0,27 %)</i>	6 680,88 <i>(- 8,77 %)</i>
Dépenses ordinaires (titres III et IV)		5 501,04	5 406,13 <i>(- 1,73 %)</i>	5 403,27 <i>(- 0,05 %)</i>	5 229,05 <i>(- 3,22 %)</i>
Dépenses en capital (titres V et VI)	CP	1 931,65	1 896,81 <i>(- 1,8 %)</i>	1 919,74 <i>(+ 1,21 %)</i>	1 451,83 <i>(- 24,37 %)</i>
	AP	2 064,71	2 141,87 <i>(+ 3,74 %)</i>	2 009,3 <i>(- 6,19 %)</i>	1 682,41 <i>(- 16,27 %)</i>

Source : ministère de l'Équipement.

I.— LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DU BUDGET

Globalement, les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2004 sont en baisse par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2003. Ils passent de 7 323,01 millions d'euros en 2003 à 6 680,88 millions d'euros en 2004 (DO+CP), soit une baisse de 8,77 % (- 642,13 millions d'euros).

Dans ce cadre, le budget 2004 du logement et de l'urbanisme doit pourtant permettre de mettre en œuvre les priorités gouvernementales que sont la relance de la production locative, la rénovation urbaine et le développement de l'accession sociale à la propriété.

De manière plus détaillée, le tableau ci-dessous résume l'évolution des dépenses ordinaires entre la loi de finances initiale 2003 et le projet de loi de finances 2004 :

		LFI 2003	PLF 2004	Evolution
TITRE III				
34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information	2 810	2 610	- 7,1%
36-40	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention de fonctionnement	5 765	6 099	+ 5,8%
37-40	Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité	5 000	13 000	+ 160,0%
TOTAL TITRE III		13 575	21 709	+ 59,9%
TITRE IV				
44-30	Intervention en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme *	19 648	19 100	- 2,8%
44-40	Recherche scientifique et technique. Subvention de fonctionnement	20 876	20 944	+ 0,3%
46-40	Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne	5 239 000	5 046 000	- 3,7%
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	110 170	121 300	+ 10,1%
TOTAL TITRE IV		5 389 694	5 207 344	- 3,4%
TOTAL DO		5 403 268	5 229 053	- 3,2%

Source : ministère de l'Équipement.

Les deux tableaux suivants résument l'évolution des dépenses en capital (crédits de paiement et autorisations de programme) entre la loi de finances initiale 2003 et le projet de loi de finances 2004 :

Crédits de paiement		LFI 2003	PLF 2004	Evolution
TITRE V				
55-21	Urbanisme, acquisitions et travaux	11 790	10 340	- 12,3%
57-30	Etudes en matière de construction de logement, d'habitat et d'urbanisme	18 419	16 921	- 8,1%
TOTAL TITRE V		30 209	27 261	- 9,8%
TITRE VI				
65-23	Urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain	27 000	24 600	- 8,9%
65-30	Subventions en matière de recherche	2 130	2 115	- 0,7%
65-48	Construction et amélioration de l'habitat	1 832 400	1 372 850	- 25,1%
<i>Dont 65-48-10</i>	<i>Construction et amélioration de l'habitat locatif social</i>	<i>435 470</i>	<i>287 850</i>	<i>- 33,9%</i>
<i>65-48-40</i>	<i>Accession à la propriété – prêt sans intérêt</i>	<i>780 000</i>	<i>525 000</i>	<i>- 32,7%</i>
<i>65-48-80</i>	<i>Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	<i>0</i>	<i>152 500</i>	
<i>65-48-90</i>	<i>ANAH, subventions d'investissement</i>	<i>441 600</i>	<i>376 000</i>	<i>- 14,9%</i>
65-50	Contribution au Fonds de garantie de l'accession sociale	28 000	25 000	- 10,7%
TOTAL TITRE VI		1 889 530	1 424 565	- 24,6%
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL		1 919 739	1 451 826	- 24,4%
TOTAL DO+ CP		7 323 008	6 680 879	- 8,8%

Source : ministère de l'Équipement.

Autorisations de programme		LFI 2003	PLF 2004	Evolution
TITRE V				
55-21	Urbanisme, acquisitions et travaux	11 740	12 300	+ 4,8%
57-30	Etudes en matière de construction de logement, d'habitat et d'urbanisme	20 449	18 199	- 11,0%
TOTAL TITRE V		32 189	30 499	- 5,3%
TITRE VI				
65-23	Urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain	31 056	27 500	- 11,5%
65-30	Subventions en matière de recherche	2 530	2 410	- 4,7%
65-48	Construction et amélioration de l'habitat	1 915 530	1 597 000	- 16,6%
<i>Dont 65-48-10</i>	<i>Construction et amélioration de l'habitat locatif social</i>	<i>474 000</i>	<i>362 000</i>	<i>- 23,6%</i>
<i>65-48-40</i>	<i>Accession à la propriété – prêt sans intérêt</i>	<i>778 000</i>	<i>550 000</i>	<i>- 29,3%</i>
<i>65-48-80</i>	<i>Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	<i>0</i>	<i>250 000</i>	<i>nouveau</i>
<i>65-48-90</i>	<i>ANAH, subventions d'investissement</i>	<i>422 000</i>	<i>392 000</i>	<i>- 7,1%</i>
65-50	Contribution au Fonds de garantie de l'accession sociale	28 000	25 000	- 10,7%
TOTAL TITRE VI		1 977 116	1 651 910	- 16,4%
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL		2 009 305	1 682 409	- 16,3%
TOTAL DO+ AP		7 412 574	6 911 462	- 6,8%

Source : ministère de l'Équipement.

A.— LES PRINCIPALES BAISES

Les baisses de certaines lignes s'expliquent :

– pour les aides à la personne, par l'adoption de mesures d'économie, en parallèle à l'actualisation des barèmes au 1^{er} juillet 2003 ;

– pour la construction et l'amélioration de l'habitat locatif social : la diminution récente du taux de rémunération du livret A, répercutée sur le taux d'intérêt des prêts aux organismes de logement social, permet de réduire le taux de subvention de l'Etat par logement, tout en assurant un programme supérieur à celui de 2003 : 63 000 logements PLUS et PLAI au lieu de 42 000 ;

– pour le prêt à taux zéro : la baisse des taux d'intérêt et le recentrage du dispositif sur les catégories de ménages les plus modestes permettent une économie ;

– pour les crédits de l'ANAH : les autorisations de programme sont identiques à celles du PLF 2003, la différence de 30 millions d'euros en LFI provenant d'une dotation des parlementaires au titre de leur réserve. Par ailleurs, les aides restent principalement centrées sur des actions prioritaires (remise sur le marché de logements vacants, production de logements à loyers maîtrisés, lutte contre l'habitat indigne et l'insalubrité, traitement des copropriétés dégradées...).

B.— LES PRINCIPALES HAUSSES

Parallèlement, d'autres lignes sont à la hausse, voire en forte hausse :

– les crédits consacrés à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (37-40/10), le nombre de départements engagés dans ces démarches n'ayant cessé d'augmenter et les procédures administratives et financières, bien que complexes, étant de mieux en mieux maîtrisées ;

– les crédits destinés aux FSL et à l'AML (chapitre 46-50/10) : si l'assèchement progressif des excédents de trésorerie des FSL a permis de limiter au cours des trois dernières années la contribution de l'Etat, il convient désormais de la recalibrer à hauteur des besoins réels ;

– la contribution de l'Etat au financement de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

II.— UNE NOUVELLE RELANCE BIENVENUE MAIS ENCORE INSUFFISANTE DE LA PRODUCTION LOCATIVE

Les priorités gouvernementales répondent aux fortes tensions qui existent sur le marché du logement. La loi n° 2003-590 urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, simplifie certes les dispositions d'urbanisme issues de la loi SRU et crée également un régime fiscal favorable à l'investissement locatif privé, mais ces mesures ne suffiront pas pour loger la totalité de nos concitoyens en attente d'un logement qui réponde à leurs besoins. L'objectif de 80 000 nouveaux logements locatifs sociaux que se fixe le Gouvernement pour 2004 est ambitieux mais tout juste à la hauteur des besoins des Français.

Il faut également agir sur le parc locatif social et intermédiaire pour stimuler l'offre dans ce secteur aujourd'hui peu dynamique.

A.— LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : UNE DYNAMIQUE SE DESSINE

Le projet de budget 2004 doit permettre de financer la construction de 80 000 logements locatifs sociaux, chiffre non atteint depuis 1994. Cet objectif représente une hausse de 38 % par rapport à la loi de finances initiale 2003, et de plus de 60 % par rapport à la production moyenne des années 1998 - 2000.

	2002 (réel)	2003 (LFI)	2004 (LFI)
PLUS neuf	30 562	29 000	35 000
PLUS dans l'ancien	8 706	8 000	8 000
Total PLUS	39 268	37 000	43 000
PLA-Insertion	5 186	5 000	5 000
Total logements financés sur l'article 10	44 454	42 000	48 000
PLS	11 834	12 000	12 000
Total offre nouvelle	56 288	54 000	60 000
PLUS CD et autres PLUS financés par l'ANRU			15 000
PLS foncière		4 000	5 000
Total	56 288	58 000	80 000

Source : ministère de l'Équipement.

Considérant la nécessité pour l'économie nationale de disposer de bas taux d'intérêt pour financer les investissements, et dans le prolongement des propositions formulées par Messieurs Nasse et Noyer au début de l'année, le Gouvernement a décidé de fixer de nouvelles règles pour l'épargne réglementée. Une première mesure a consisté à baisser, à compter du 1er août 2003, le taux du livret A de 3 % à 2,25 % ⁽¹⁾.

La baisse du taux du livret A, en réduisant sensiblement l'annuité du prêt complémentaire de la Caisse des dépôts, autorise une diminution de la subvention moyenne servie par l'Etat et explique donc très largement un objectif aussi élevé. En effet, l'obtention par les maîtres d'ouvrage de la décision favorable portant octroi de subvention de l'Etat en PLUS ou PLA-I, leur permet d'obtenir des prêts de la CDC au taux de 3,45 % depuis le 1^{er} août 2003 (contre 4,2 % précédemment) d'une durée plafonnée à 35 ans (2,95 % dans le cas des opérations de construction-démolition, comme pour les PLA-I).

Par ailleurs, depuis 2001, les 152 millions d'euros par an de concours privilégiés du 1 % logement ⁽²⁾ pour le financement du PLUS ont été pour beaucoup dans la relance de la construction de logements sociaux. Or, le dispositif est pérenne jusqu'en 2006 et, selon les informations fournies par le ministère à votre rapporteur, la nouvelle convention, en cours de signature, devrait reconduire le dispositif jusqu'en 2008, tout en l'améliorant, puisque l'enveloppe devrait passer à 180 millions d'euros dès 2004.

Rappelons que la construction et la réhabilitation sont financées par le chapitre 65-48/10.

Enfin, les PLS, qui ne bénéficient pas de subventions mais d'avantages fiscaux (TVA réduite à 5,5 % et exonération de taxe foncière pendant 15 ans), bénéficieront également de la baisse des taux des prêts sur fonds d'épargne, décidée le 1^{er} juillet 2003.

1. Le bilan des dernières années est favorable à la construction, au détriment de la réhabilitation

On note une baisse continue du nombre de logements de 1997 à 2000. Le plan de relance de 2001 a permis de remonter au niveau de 1998, tout en entraînant une diminution du nombre de logements réhabilités, comme souligné dans le tableau ci-après. Pour autant, la reprise de la construction semble encore fragile et bien loin des niveaux atteints au milieu des années 90.

(1) Ensuite, à partir du 1^{er} juillet 2004, le taux du livret A se calculera automatiquement comme la moyenne arithmétique entre, d'une part, la moyenne mensuelle de l'EURIBOR 3 mois et, d'autre part, l'inflation en France mesurée par la variation sur 12 mois de l'indice INSEE des prix à la consommation de l'ensemble des ménages, pour le dernier mois pour lequel ces données sont connues, majorée d'un quart de point, avec arrondi au quart de point le plus proche ou, à défaut, au quart de point supérieur.

(2) Dégagés dans le cadre de l'avenant à la convention Etat-UESL signée le 7 mars 2001.

LOGEMENTS FINANCES

Nbre de logements	PLA I	PLA et PLUS	PLUS CD	Total	PALULOS (Réhabilitations lourdes)	PALULOS (Petits travaux)
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
2002	5 188	36 447	2 856	44 581	77 366	31 501

Source : ministère de l'Équipement.

LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

	Nombre de logements PLA et PLUS
1995	62 000
1996	53 000
1997	45 000
1998	44 000
1999	41 000
2000	41 000
2001	37 000
2002	38 000

Source : ministère de l'Équipement.

a) La réhabilitation (crédits PALULOS)

La PALULOS a pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants.

Dès 2000, les services ont été incités à recentrer la programmation de la ligne fongible au profit de la production de nouveaux logements. Cette orientation a été renforcée en 2001 dans le cadre du plan de relance du logement locatif social, la part effectivement consacrée à la PALULOS a été de 28 % de l'enveloppe totale disponible sur la ligne fongible, par rapport à un plafond fixé à 30 %. En 2002, cette part a été de 28,5 % pour le même plafond.

Au titre de l'année 2003, le quota moyen de 30 % de la ligne 65-48/10 affecté à la PALULOS les années précédentes a été supprimé. Cette disposition

devait permettre de définir non pas de façon uniforme au plan national comme précédemment, mais localement, soit au niveau régional, soit au niveau départemental, en fonction des besoins effectifs, la part réservée à la production d'une offre nouvelle de logements et celle allouée à la réhabilitation du parc locatif social.

Les données disponibles à fin juillet montrent que la part consacrée à la PALULOS a été limitée pour les sept premiers mois de l'année à 26 %. De façon générale, les services déconcentrés, conformément aux dispositions de la circulaire de programmation, ont limité les financements aux opérations de réhabilitation incluses dans un plan stratégique de patrimoine.

b) Les démolitions-reconstructions

BILAN ET COUT BUDGETAIRE DES DEMOLITIONS

Année	Nombre de logements démolis	Nombre de logements à démolir financés	Montants de subvention (en k euros)	Montant moyen de subvention (en euros)
1998	3 155	3 518	8 689	2 453
1999	6 419	5 502	8 994	1 635
2000	6 500	6 134	14 787	2 411
2001	7 584	6 258	20 733	3 313
2002	8 086	10 862	49 605	4 567

Source : DGUHC—enquête auprès des directions départementales de l'équipement.

L'indication du nombre de logements financés tient compte du délai, souvent long, entre le financement de la démolition d'un ensemble de logements et la réalisation physique de cette démolition. Par ailleurs, jusqu'en 2000, un certain nombre de logements ont été démolis sans subvention directe de l'Etat.

Les perspectives 2003 laissent augurer une augmentation de ce nombre, même si la difficulté la plus importante pour accélérer les démolitions reste le relogement des personnes habitant les immeubles à démolir.

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin 1998 avait décidé que la requalification des quartiers de la politique de la ville nécessitait des investissements lourds de réhabilitation, de démolition et de changement d'usages.

En 1998, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros de prêts de la Caisse des dépôts et consignations avait été mise en place pour favoriser le financement de ces opérations : les prêts pour le renouvellement urbain (PRU) à taux privilégié permettent de faciliter l'équilibre financier de ces opérations. Cette enveloppe de prêts finance notamment les PLUS construction-démolition (PLUS-CD) créés en 1998, qui permettent le relogement des personnes habitant des logements sociaux destinés à être démolis.

En 2001, le précédent Gouvernement avait décidé l'accélération du programme de démolition-reconstruction.

Par ailleurs, les mesures de simplification prises lors du CIV d'octobre 2001 ont commencé à produire leurs effets dès 2002 (déconcentration des décisions de financement liées aux autorisations de démolition, suppression de l'avis préalable du comité départemental de l'habitat, etc.).

Enfin, les conventions signées par l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement (UESL) les 11 octobre et 11 décembre 2001, ont permis d'affecter 457,35 millions d'euros par an issus de la collecte « 1 % logement » à la politique de renouvellement urbain et institué un nouvel opérateur, l'Association Foncière logement, en vue de constituer un actif immobilier de long terme adossé au financement du système de retraite par répartition. De plus, depuis 2003, conformément à la convention du 11 décembre 2001, le 1 % logement participe, en plus de la subvention de base automatique, au financement d'opérations de démolition s'inscrivant dans le cadre de véritables projets de renouvellement urbain.

c) La construction de logements

En 2001, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un plan de relance de la production de logements locatifs sociaux. Dans ce cadre, des contrats locaux de relance ont été conclus en 2001 entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage sociaux qui se sont ainsi engagés à accroître leur production.

Ce plan de relance, prévu sur la période 2001-2003, s'est accompagné de deux mesures financières visant à améliorer l'équilibre financier des opérations :

– une possibilité de porter les taux maximum de subvention des PLUS, respectivement, de 5 à 8 % en neuf et de 8 à 15 % pour l'acquisition-amélioration dans l'ancien. Ces taux majorés pouvaient concerner le quart du volume de production de logements inscrit dans les contrats locaux de relance ;

– l'intervention des fonds du 1 %, à hauteur de 152 millions d'euros par an, apportant en moyenne une subvention égale à 10 % du montant d'une opération en plus.

Ces deux mesures sont mobilisées en priorité sur les opérations les plus difficiles à équilibrer financièrement, notamment dans les zones tendues. Il convient de souligner l'intérêt de ce choix : en se focalisant sur les opérations les plus difficiles, elles permettent de réaliser des logements locatifs sociaux dans les zones urbaines attractives, contribuant ainsi à la mixité sociale. Votre rapporteur a également pu constater que ces contrats locaux de relance avaient permis de renouer un partenariat étroit entre les différents acteurs locaux (Etat, organismes d'HLM, 1 % logement et collectivités locales), ce dont il se félicite.

En 2001, sur 46 700 PLUS et PLAI financés, 37 194 l'ont été dans le cadre d'un contrat local de relance. Environ 10 % de la production prévisionnelle de 2001 de ces contrats n'a pu être financée et a été reportée sur la programmation 2002. Le bilan des opérations réalisées en 2002 au titre des contrats de relance est en cours de réalisation. Pour 2003, le financement des opérations relevant des contrats locaux de relance demeure une priorité dans le cadre de l'accroissement de l'offre nouvelle.

La loi de finances initiale 2003 avait prévu le financement de 58 000 logements locatifs, dont 42 000 logements locatifs subventionnés (PLUS, PLA-I) et 16 000 PLS (dont 4 000 réalisés par l'association Foncière Logement ⁽¹⁾).

Cet objectif semble pouvoir être atteint, le maintien d'un niveau élevé de production de logements locatifs aidés ayant été rendu possible, notamment grâce à l'enveloppe de 152 millions d'euros de prêts du 1 % à taux privilégié.

2. En 2004, la construction de 80 000 logements locatifs sociaux reste la priorité budgétaire

Le projet de budget 2004 porte l'objectif de construction de logements locatifs à 80 000. Ces 80 000 logements se décomposeront en 48 000 logements (PLUS et PLA-Insertion) financés sur le budget du logement, 12 000 PLS assortis d'avantages fiscaux (TVA à 5,5 % et exonération de taxe foncière pendant 15 ans), 15 000 logements situés en zones urbaines sensibles financés par la nouvelle agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et 5 000 logements réalisés par l'association Foncière logement.

OBJECTIFS BUDGETAIRES

	Zones urbaines sensibles (ZUS)	Hors ZUS	Total
Construction	15 000	60 000	75 000
<i>Dont PLUS et PLA-I</i>		48 000	
<i>PLS</i>		12 000	
<i>PLUS CD</i>	15 000		
Construction Foncière	-	-	5 000
Démolitions	20 000	2 000	22 000
Réhabilitation	60 000	40 000	100 000

Source : ministère de l'Équipement.

Les crédits affectés au financement du logement locatif social seront regroupés au sein de deux articles fongibles : l'article 10 « *Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville* » et l'article 80 « *Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine* » ⁽²⁾.

(1) Créée par les partenaires du 1 % logement.

(2) Par ailleurs, l'article 60 est réintitulé « Aires d'accueil des gens du voyage et opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieures au 1er janvier 2004 ». Désormais, seul le financement des aires d'accueil des gens du voyage y demeure inscrit, celui des démolitions, changements d'usage et réquisitions étant « transféré » sur les articles 10 ou 80. Toutefois, pour des raisons techniques, les opérations engagées antérieurement continueront d'être soldées sur l'article 60 ; les CP nécessaires seront versés en cours de gestion par redéploiement interne.

Ces deux articles⁽¹⁾ fongibiliseront désormais l'ensemble des crédits destinés à la création d'offre nouvelle, à la réhabilitation du parc HLM, à l'amélioration de la qualité de service et à la démolition, respectivement hors ZUS et en ZUS.

a) Une ligne budgétaire pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville : des moyens « sanctuarisés » au service de projets ambitieux

Le chapitre 65-48/80 abritera les crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées dans le périmètre des ZUS. Il permettra également d'imputer la subvention d'investissement qui sera versée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dès qu'elle sera créée.

Les projets situés dans ces périmètres font en effet l'objet de modalités de financement particulières, distinctes de celles appliquées au reste du territoire. Ce dispositif entièrement nouveau a été mis en place par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et prévoit la mise en commun de tous les moyens financiers pour susciter des projets de rénovation urbaine et restructurer en profondeur les quartiers.

Un programme national de rénovation urbaine sera mis en place entre 2004 et 2008 dans les 751 zones urbaines sensibles de notre pays. Ce programme représente 30 milliards d'euros d'investissement sur 5 ans. Une agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est donc créée par la loi pour le financer. Établissement public à caractère industriel et commercial, un décret en Conseil d'Etat déterminera son organisation et son fonctionnement. Elle collectera l'ensemble des crédits nationaux et les affectera aux projets proposés par les collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne la participation du ministère de l'Équipement, les crédits relatifs aux opérations de :

- démolition,
- réhabilitation,
- amélioration de la qualité du service,
- production d'offre nouvelle,
- MOUS (maîtrise d'œuvre à usage social) relogements

sont fongibilisés. Ils représentent 250 millions d'euros d'autorisations de programme et 152,5 millions d'euros de crédits de paiement.

(1) En préfiguration de l'application de la loi d'orientation relative aux lois de finances et des futures délégations de compétences dans le cadre de la décentralisation, mais également pour tenir compte de l'expérimentation menée en 2003⁽¹⁾ et des dispositions de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

b) Le dispositif hors zones urbaines sensibles : une fongibilité totale, gage d'efficacité

Le chapitre 65-48/10 abritera désormais les crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées hors zones prioritaires de la politique de la ville. Il sera constitué par regroupement des articles :

- 02 : Amélioration de la qualité de service dans le logement social ;
- 10 : Construction et amélioration de l'habitat locatif social ;
- 20 : Subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France ;
- 50 : Aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat ;
- 60 : Opérations les plus sociales... (Démolitions, changements d'usage et réquisitions).

La forte baisse de l'ex-ligne fongible, même partiellement compensée par la création de la ligne dédiée à la politique de la ville et par la baisse du taux d'intérêt du livret A, laisse craindre aux acteurs du secteur une carence de moyens hors zones urbaines sensibles. Il conviendra que le Gouvernement mette tout en œuvre pour pallier cette baisse des subventions par une souplesse et une rapidité accrues dans l'examen des dossiers.

B.— LE NECESSAIRE DEBLOCAGE DU FONCIER

1. La loi urbanisme et habitat : une simplification bienvenue des dispositions d'urbanisme de la loi SRU

En vue de remobiliser le foncier bloqué par certaines dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a modifié plusieurs dispositions qui avaient contribué à un gel inquiétant du foncier dans des communes où la pression foncière aurait pourtant dû conduire à construire de nouveaux logements.

La loi SRU avait institué une règle à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui limitait, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT), les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 kilomètres des agglomérations de plus de 15 000 habitants.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 précitée assouplit cette règle trop rigide qui avait « gelé » la constructibilité de nombreux terrains autour des agglomérations. La règle ne s'applique plus aujourd'hui qu'aux agglomérations de plus de 50 000 habitants et à proximité du littoral. Elle ne s'applique plus aux terrains dont l'urbanisation était prévue (zone NA ou AU) avant l'entrée en vigueur de la règle (1^{er} juillet 2002), sauf pour les surfaces commerciales et les cinémas.

Les possibilités de dérogation sont étendues, celle-ci ne pouvant être refusée par le préfet que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles, sont excessifs au regard de l'intérêt que cette urbanisation représente pour la commune.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 précitée précise également les conditions d'utilisation des procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme, précédemment très souvent mal interprétées, conduisant les communes à retarder, voire annuler, des projets d'urbanisation.

Dès lors que la commune ne modifie pas les zones agricoles ou naturelles et ne touche pas aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), elle peut désormais changer son plan local d'urbanisme par simple modification. En particulier, si une commune veut transformer une zone à urbaniser en zone urbaine, dans le respect des orientations fixées par le PADD, elle peut le faire par simple modification, même si la zone considérée représente un périmètre important.

La « révision d'urgence » est transformée en « révision simplifiée », la notion d'urgence ayant également donné lieu à des difficultés d'interprétation. La révision simplifiée peut être utilisée dès lors que la commune doit adapter son plan local d'urbanisme pour permettre la réalisation d'un projet qui présente un caractère d'intérêt général (implantation d'une entreprise, d'un équipement public ou privé, ouverture à l'urbanisation de quelques terrains) sans relever du champ de la procédure de modification.

2. Le problème persistant de la surcharge foncière

a) Une situation fortement dégradée dans les zones les plus tendues

Ainsi, en Ile-de-France, selon une étude menée par la direction régionale de l'équipement en 2000 ⁽¹⁾, si les prix des terrains ont augmenté au même rythme sur l'ensemble de la région, la bulle spéculative des années 90 a aggravé la spécialisation des territoires et leur marquage social. Les écarts de valeurs foncières entre les différents secteurs restent donc aujourd'hui considérables : selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de l'Équipement, au cours des 10 dernières années, les ventes de terrains à bâtir de Paris intra-muros ont représenté en superficie 6 % du total des mutations de la zone centrale francilienne (Paris et les trois départements centraux) mais plus de la moitié du montant financier total du marché foncier de cette zone centrale, en raison d'un coût au m² très élevé (en moyenne 4 116 euros/m² en valeur 1999).

Des évolutions et des situations de prix comparables, à une échelle plus petite, caractérisent les plus grandes agglomérations (Lyon, Marseille, Toulouse) Le phénomène se rencontre également dans les régions frontalières (notamment pays genevois, Alsace) et sur les façades maritimes, principalement en Provence - Alpes -

(1) *Rétrospective des marchés fonciers en Ile-de-France, évolution sur les 25 dernières années.*

Côte d'Azur, Languedoc - Roussillon, ainsi que sur la côte atlantique (Bretagne, Pays basque en particulier).

b) Le rôle des subventions pour surcharge foncière

L'objectif des subventions versées au titre de la surcharge foncière ⁽¹⁾ est de contribuer à l'implantation des logements sociaux dans les zones où ils sont nécessaires, le plus souvent des quartiers urbanisés existants où le développement de la mixité sociale doit être encouragé, même si les coûts d'achat ou d'aménagement des emprises foncières sont élevés.

L'assiette de la subvention résulte de la comparaison du prix de revient de la charge foncière, s'il s'agit d'une construction neuve, ou du prix de revient global de l'opération, s'il s'agit d'une acquisition-amélioration, avec la valeur foncière de référence (VFR) multipliée par la surface utile de l'opération.

LES VALEURS FONCIERES DE REFERENCE EN VIGUEUR

Valeurs foncières de référence (VF) (en F/m ² de SU)	Zone I		Zone II		Zone III	
	Collectif	Individuel	Collectif	Individuel	Collectif	Individuel
Neuf (VFN)	<u>200 €</u>	<u>290 €</u>	<u>150 €</u>	<u>210 €</u>	<u>100 €</u>	<u>130 €</u>
Acquisition-Amélioration (VFA)	<u>1 300 €</u>	<u>1 300 €</u>	<u>1 150 €</u>	<u>1 150 €</u>	<u>1 000 €</u>	<u>1 000 €</u>

Source : ministère de l'Équipement.

Lorsque le prix de revient est supérieur à la VFR multipliée par la surface utile de l'opération, le dépassement, plafonné, constitue l'assiette subventionnable.

La subvention pour surcharge foncière peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, pour celles financées en PLS. En Ile-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en PLS et en PLI.

La participation financière de l'Etat est par ailleurs conditionnée par une participation obligatoire des collectivités locales d'au moins 20 % de l'assiette de la subvention non plafonnée. Ce principe d'une participation financière assurée à la fois par l'Etat et les collectivités locales a été mis en place en même temps que la réforme du financement du logement intervenue en 1977. Un tel principe est de nature à assurer une meilleure stabilité des coûts des acquisitions foncières face aux risques inflationnistes qui pourraient se développer, notamment dans les zones où le coût du foncier est déjà élevé du fait de sa rareté ou à cause de la concurrence engendrée par le développement d'autres activités (tourisme, par exemple). Ce

(1) Dont le régime est prévu aux articles R. 331-24 et R. 331-25 et, pour la région Ile-de-France, aux articles R. 381-1 à R. 381-3 du code de la construction et de l'habitation.

principe permet par ailleurs d'impliquer les collectivités locales dans le développement d'opérations de logements locatifs sociaux sur leur territoire.

La participation conjointe de l'Etat et des collectivités locales permet de couvrir entre 60 et 70 % de la surcharge foncière, sous forme de subventions qui contribuent à assurer l'équilibre financier des opérations.

TAUX MAXIMUM DE SUBVENTION PAR CATEGORIE D'OPERATION

		Hors Ile-de-France	Ile-de-France
CONSTRUCTION NEUVE	Cas général	50 %	50 %
	Opérations situées dans les zones opérationnelles (villes nouvelles, ZAC, zones de rénovation urbaine, périmètre de restauration immobilière, zone de résorption de l'habitat insalubre)	50 %	40 % ou 60 % (agglomération de Paris et villes nouvelles)
	Opérations prioritaires (définies par la politique locale de l'habitat - OPAH, projets de quartiers, opérations de « développement social des quartiers » ou « habitat et vie sociale »)	50 %	
ACQUISITION-AMELIORATION	Cas général	50 %	50 %
	Opérations prioritaires	50 %	40 ou 60 %, agglomération de Paris et villes nouvelles)
	Opérations portant sur des immeubles déclarés insalubres	75 %	75 %

Source : ministère de l'Equipement.

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit que les EPCI et les départements qui seront en charge de la politique du logement auront le choix de contribuer plus ou moins au financement du logement social, en complément des dotations de l'Etat qui leur seront déléguées.

c) Bilan des interventions de l'Etat au titre de la surcharge foncière en 2002

En 2002, sur la ligne fongible (65-48/10), 23,3 millions d'euros ont été consacrés au financement de la surcharge foncière pour les départements, hors Ile-de-France. A cela s'ajoutent 71,8 millions d'euros en Ile-de-France (65-48/20). Au total, c'est donc 95,12 millions d'euros qui ont été consacrés au financement de la surcharge foncière.

En province, la surcharge foncière représente 8,9 % de l'enveloppe budgétaire consacrée au financement de la production de nouveaux logements. En Ile-de-France, elle représente 45,7 %, soulignant par là même l'importance et la force de la pression foncière dans cette région.

Convention de partenariat sur la politique foncière en Ile-de-France

L'Etat et le conseil régional ont signé le 17 juin 2001 une convention de partenariat portant sur la période du 12^{ème} Plan (2000-2006). Parmi les mesures inscrites dans cette convention, l'Etat s'engage notamment à consacrer un volume minimum de 53,35 millions d'euros de crédits par an pour le financement de la surcharge foncière. Cet engagement, lié aux difficultés particulières d'accès au foncier constatées, est de nature à favoriser le développement du logement social en Ile-de-France.

Compte tenu du montant des crédits mobilisés par l'Etat en 2002, soit 95,12 millions d'euros, et du taux moyen de subvention de l'Etat de 40 %, la participation des collectivités locales au financement de la surcharge foncière peut être estimée à 58 millions d'euros.

d) Les perspectives pour 2004

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de regrouper l'ensemble des crédits dédiés au locatif social au sein de l'article 65-48/10 pour les territoires situés hors politique de la ville et 65-48/80 pour les actions en zones urbaines sensibles (ZUS). A compter de 2004, les subventions pour surcharge foncière en Ile-de-France seront imputées sur l'article 65-48/10 et l'article 65-48/20 sera supprimé.

Dans ce contexte, il conviendra de veiller à ce que la priorité donnée aux opérations de construction de logements sociaux ne vienne pas ponctionner trop lourdement l'enveloppe « surcharge foncière », ce qui empêcherait la réalisation d'un certain nombre d'opérations. Le ministre, lors de la conférence de présentation de ses crédits, a d'ailleurs indiqué que l'enveloppe consacrée à la surcharge foncière au sein de la ligne fongible serait réévaluée de 30 %, ce dont votre rapporteur se réjouit.

3. L'intérêt du rapport Pommellet : mobiliser les actifs fonciers publics au service du logement

Le Gouvernement avait confié une mission à M. Pierre Pommellet, ingénieur général des Ponts et Chaussées, afin qu'il recense le foncier public disponible en Ile-de-France et fasse des propositions quant à son utilisation. Son rapport, intitulé « *Relancer l'habitat en Ile de France par la mobilisation des actifs fonciers publics* », a été remis à M. Gilles de Robien, ministre en charge du logement, et diffusé en octobre 2003.

Après avoir rappelé l'ampleur de la crise du logement en Ile-de-France, M. Pommellet analyse le rôle du foncier dans la résolution de cette crise : le foncier n'est pas physiquement rare en Ile-de-France, mais c'est celui mis sur le marché pour y construire des logements qui l'est. L'Etat doit donc être exemplaire en contribuant à mettre sur le marché une partie de son patrimoine.

Le rapport énumère ensuite dans chaque département les disponibilités foncières mobilisables à moyen et long termes appartenant au ministère de l'Équipement, à la RATP, à l'AFTRP (agence foncière et technique de la région parisienne) à RFF et à la SNCF.

M. Pommellet identifie plus de 3 millions de m² mobilisables à court et moyen terme (entre 2004 et 2010) et plus de 10 millions de m² à plus long terme.

Le rapport formule par ailleurs une série de propositions de modifications plus structurelles parmi lesquelles figurent notamment :

Pour les organismes publics :

- la constitution d'une mission de mobilisation des actifs fonciers de l'Etat placée sous l'autorité du préfet de région ;
- le renforcement des équipes de gestion du foncier des organismes publics, notamment de RFF ;
- diverses mesures techniques, et notamment l'adaptation du code des domaines pour favoriser la vente des actifs destinés à la construction de logements ;

En liaison avec les collectivités locales :

- la généralisation du conventionnement avec les collectivités, notamment des conventions d'équilibre logement / bureau ;
- le renforcement de la politique foncière en Ile-de-France, avec, par exemple, la création d'un établissement public foncier régional.

Il conviendra de veiller au suivi de ces recommandations, que votre rapporteur approuve et qui, si elles sont rapidement mises en œuvre, contribueront à desserrer la pression foncière dans les zones urbaines les plus touchées, et surtout en région parisienne.

Le ministre a déjà annoncé la nomination prochaine d'un délégué interministériel, chargé de la vente du foncier public appartenant au ministère et chargé de négocier avec les grandes entreprises nationales des protocoles, dans lesquels elles s'engagent sur un volume annuel de ventes de terrains, en commençant par l'Ile-de-France.

C.— L'URGENCE DE LA RELANCE DU LOCATIF INTERMEDIAIRE

Une frange importante de ménages à revenus moyens, exclue du parc social, rencontre des difficultés croissantes d'accès au logement locatif privé, ne pouvant supporter les niveaux de loyer du marché libre.

Un prêt spécifique – le prêt locatif intermédiaire (PLI) - a donc été institué en 1987 pour financer des opérations répondant aux besoins de ces ménages. Il était à l'origine distribué par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes HLM et aux SEM et par le Crédit Foncier de France à toute personne physique ou morale,

pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf destiné à être loué. L'emprunteur s'engageait à louer le logement pendant un minimum de 9 ans.

Ces PLI financent aujourd'hui, dans des zones tendues, des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre. Ils peuvent également contribuer au développement du parc locatif non social dans les zones où il est absent ou insuffisant.

1. Les opérations financables par les prêts locatifs intermédiaires (PLI)

L'article R.391-1 du code de la construction et de l'habitation en fixe la liste :

- l'acquisition de droits de construire ou de terrains destinés à la construction de logements locatifs et la construction de ces logements ;
- la construction de logements locatifs ;
- l'acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation en vue de leur amélioration ainsi que, le cas échéant, les travaux d'amélioration correspondants ;
- l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements ;
- les travaux de transformation ou d'aménagement en logements de locaux ou d'immeubles non affectés à cet usage ;
- la réalisation des dépendances de ces immeubles ou de ces logements, notamment les garages, jardins, locaux collectifs à usage commun, annexes dans des limites fixées par arrêté du ministre chargé du logement.

Contrairement aux opérations financables en PLUS, PLAI et PLS (logements sociaux proprement dits), les logements foyers et le financement en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) sont exclus.

2. Les caractéristiques financières du PLI

Les PLI peuvent être accordés pour une durée maximale de 30 ans. Les taux sont indexés sur le livret d'épargne populaire (LEP). Après l'adjudication du 26 février 2003, les taux d'intérêt varient entre 5,20 % et 5,75 % selon les établissements de crédit ayant soumissionné (CFF, DEXIA, Crédit Agricole, Crédit mutuel) et la nature des emprunteurs (bailleurs sociaux ou autres). Le montant des prêts est fixé en fonction du plan de financement de l'opération. Le prix de revient de l'opération n'est pas plafonné.

3. Les conditions d'octroi du prêt

Pour pouvoir bénéficier du prêt, les bailleurs doivent s'engager à louer les logements pendant une durée égale à la durée initiale du prêt, sans que la durée de cet engagement puisse être inférieure à 9 ans ni supérieure à 30 ans.

La location du logement devra respecter un plafond de ressources pour les locataires et un plafond de loyer. En effet, le logement ne peut être attribué qu'à des personnes physiques dont les revenus n'excèdent pas de plus de 50 % le plafond du PLUS.

Les loyers sont limités à 190 % de ceux du PLUS en zone 1 et 1 bis et à 180 % de ceux du PLUS en zones 2 et 3 ⁽¹⁾.

4. Une réforme urgente : un produit aujourd'hui peu attractif qui contribue à la carence de logements locatifs intermédiaires

NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCES
EN PRET LOCATIF INTERMEDIAIRE (PLI)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽²⁾	2002 ⁽²⁾
10 000	9 600	6 700	5 600	2 800	4 000	2 700	2 800

Source : ministère de l'Équipement.

Le PLI est en perte de vitesse depuis 1997, les opérations montées avec ce type de financement restant déséquilibrées : bien souvent les loyers fixés dans le cadre du plafond et réglementaires nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier de l'opération sont trop élevés par rapport aux capacités des ménages ou aux marchés locaux.

Ce dispositif a pourtant, sans réel succès, été l'objet de nombreuses réformes depuis sa création, visant quasiment toutes à rééquilibrer le financement de ce type d'opérations. Pour autant, le contexte budgétaire, souvent difficile, n'a pas permis d'apporter des ressources à la hauteur des ambitions des différents gouvernements.

(1) Arrêté du 17 mars 1978 pour zones 1, 2, 3 et circulaire n° 2003-47 UHC/DH2/12 du 30 juillet 2003.

(2) La distribution du produit étant banalisée, il n'est plus possible d'obtenir de données précises depuis 2001, si ce n'est par enquête auprès des établissements de crédit. Afin de permettre une distribution large de ces prêts, tant vers les bailleurs sociaux que vers les investisseurs privés, des enveloppes annuelles de refinancement par la CDC ont en effet été soumises depuis cette date à adjudications et proposées aux banques à des taux indexés sur le Livret d'Épargne Populaire (LEP). Ces prêts sont désormais consentis, d'une part directement par la Caisse des Dépôts et Consignations, d'autre part par le Crédit foncier de France qui disposera jusqu'en 2004 d'une enveloppe réservataire décroissante, ainsi que par les établissements ayant répondu aux adjudications. Toutefois, en prenant, sur la base des années précédentes, une hypothèse de 123 k€ comme montant moyen des logements réalisés, de 70 % comme quotité de prêt et avec des enveloppes totales disponibles de 228,44 M€ et 240 M€, on peut évaluer le nombre de logements potentiellement finançables pour 2001 et 2002.

Jusqu'au 3ème trimestre 1990, les PLI étaient financés par des ressources provenant du livret A et du marché monétaire. Ensuite, il s'est agi d'une bonification de la ressource au taux du marché, les bonifications nécessaires (37,4 millions d'euros) étant supportées par le budget des charges communes.

Pour l'année 1991, compte tenu des contraintes budgétaires et des tensions sur le livret A, la subvention de bonification a seulement été de 22,9 millions d'euros et les PLI ont donc été limités à la région Ile-de-France. Les loyers ont été plafonnés à 9,91 euros/m² de surface habitable, révisés à l'indice du coût de la construction (ICC), et les plafonds de ressources fixés à 2 fois les plafonds PLA de la zone concernée.

En mars 1992, une nouvelle formule de prêt a été mise en place afin de se substituer au PLI. Comme le PLI, cette nouvelle formule a été instituée par une convention entre le ministère des Finances et les établissements prêteurs : CDC, CFF, Comptoir des Entrepreneurs (CDE). Ce prêt, dénommé prêt locatif social (PLS ⁽¹⁾), a été adossé à des ressources de marché bonifiées par les résultats du livret d'épargne populaire (LEP). Un programme de 15 000 PLS a été prévu.

En mai 1993, dans le cadre du plan logement, le Gouvernement, soucieux de relancer la construction de logements intermédiaires, a annoncé un nouveau programme de 30 000 logements financés selon la formule du PLS, à nouveau baptisée prêt locatif intermédiaire (PLI).

En mai 1997, le Gouvernement a diminué le taux d'intérêt d'un demi point (à 5,5 %) moyennant une légère baisse des plafonds de loyer (sans baisse concomitante des plafonds de ressources). Depuis 1997, l'adoption du nouveau statut du bailleur privé devait inciter davantage d'investisseurs personnes physiques à recourir aux PLI. De même, la convention signée entre l'Etat et l'UESL ⁽²⁾ du 3 août 1998, prolongée jusqu'en 2008, prévoit explicitement une mobilisation des fonds du 1 % logement pour faciliter le montage d'opération PLI, avec un niveau de loyer acceptable pour les catégories de ménages visées.

Pourtant, aucune de ces réformes n'a permis de relancer durablement la construction de logements locatifs intermédiaires.

C'est pour cette raison que le Gouvernement actuel compte prendre un certain nombre de mesures en faveur du logement intermédiaire, annoncées le 7 octobre 2003 par M. Gilles de Robien, ministre de l'Equipement :

- redéfinition des plafonds de ressources et de loyers ;
- redéfinition des caractéristiques des financements.

D'après la dernière enquête logement de l'INSEE, 86,5 % des ménages ont des ressources inférieures aux nouveaux plafonds, ce qui devrait permettre de loger la grande majorité de nos concitoyens.

(1) *A ne pas confondre avec le prêt portant le même nom issu du décret n° 2001-207 du 6 mars 2001 (JO du 7 mars 2001)*

(2) *gestionnaire du 1 % logement.*

Votre rapporteur se félicite de cette initiative et souhaite que cette réforme puisse intervenir le plus rapidement possible car, aujourd'hui, dans les zones les plus contraintes, il n'existe pas d'alternative pour les ménages dont les revenus dépassent les plafonds des logements sociaux, les plafonds de loyers auparavant applicables dans certains logements locatifs privés, dits « Besson », ayant été largement réévalués par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ⁽¹⁾.

D.— LA RELANCE DU LOCATIF PRIVE : UN NOUVEAU REGIME FISCAL PLUS FAVORABLE

1. Les caractéristiques du dispositif Besson institué en 1999

L'article 96 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998, loi de finances pour 1999, avait institué un statut de bailleur privé, plus communément appelé « dispositif Besson ». Ce régime permettait aux bailleurs de bénéficier sous certaines conditions, notamment de loyers et de ressources du locataire :

– d'un amortissement fiscal de leur investissement lorsqu'il s'agit d'un logement neuf acquis depuis le 1^{er} janvier 1999 ;

– ou d'une déduction fiscale forfaitaire majorée de 25 % lorsqu'il s'agit d'un logement ancien faisant l'objet d'un bail conclu depuis le 1^{er} janvier 1999.

a) Types d'investissements éligibles

Pouvaient ouvrir droit au bénéfice du régime, les investissements suivants réalisés depuis le 1^{er} janvier 1999 :

– acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement ou de logements anciens ;

– constructions par le contribuable de logements dont la déclaration d'ouverture de chantier est intervenue depuis le 1^{er} janvier 1999 ;

– acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (locaux commerciaux ou professionnels, bureaux, granges, hangars...) et transformés en logements ;

– acquisitions de logements réhabilités par le vendeur et dont l'acquisition entre dans le champ d'application de la TVA immobilière.

b) Conditions d'éligibilité

Dans le neuf :

Le propriétaire du logement devait prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale, pendant une durée de neuf ans, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant. L'article 9 de la loi de finances pour 2003 a assoupli cette condition en autorisant

(1) Voir D de cette partie, ci-dessous.

l'application de l'amortissement en cas de location à un ascendant ou descendant du contribuable pour les logements neufs acquis à compter du 9 octobre 2002.

Les loyers et les ressources du locataire ne devaient par ailleurs pas excéder des plafonds, variables selon la zone considérée, fixés par décret.

Dans l'ancien :

Le bailleur devait prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée de 6 ans, sous conditions de loyer et de ressources du locataire.

c) Caractéristiques de l'avantage fiscal

Dans le neuf :

L'avantage fiscal consiste toujours, même après la réforme, en un régime d'amortissement : le bailleur déduit de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement les cinq premières années et 2,5 % les quatre suivantes. A l'issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir à raison de 2,5 % par an pendant six ans si les conditions demeurent respectées. L'option pour l'amortissement du logement entraîne la possibilité d'amortir les gros travaux et la baisse de 14 % à 6 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Dans l'ancien :

L'avantage fiscal consistait en un relèvement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 14 à 25 % pendant 6 ans, puis par période renouvelable de 3 ans si les conditions demeuraient respectées. L'article 79 de la loi de finances pour 2003 porte ce taux à 40 % à compter de l'imposition des revenus de 2003. Ce taux est toujours applicable.

2. Les améliorations apportées par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat apporte de nombreuses améliorations à ce dispositif d'amortissement locatif⁽¹⁾. Les innovations majeures portent sur l'augmentation des plafonds de loyers, la simplification du zonage et la suppression des plafonds de ressources des locataires pour les investissements neufs réalisés à compter du 3 avril 2003.

a) La révision des plafonds de loyers et du zonage

Les professionnels soulignent en effet l'inadaptation des plafonds de loyers du dispositif Besson par rapport aux loyers de marché, notamment à Paris intra muros, dans les Hauts-de-Seine, dans une partie de la Seine-Saint-Denis, de la Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val-de-Marne, ainsi que dans un grand nombre d'agglomérations de province dont notamment Lyon, Nice, Cannes-Grasse-Antibes

(1) Cf. tableaux récapitulatifs en annexe.

et certaines zones frontalières (Strasbourg, Annecy, agglomération genevoise) ou touristiques.

Les plafonds de loyers dans les zones tendues sont donc fixés dans le nouveau dispositif à environ 90 % du loyer du marché des logements neufs, soit une augmentation d'environ 40 % des loyers plafonds dans les actuelles zones I et II.

Le nouveau zonage est également plus simple que l'ancien (qui comportait quatre zones) et plus conforme aux réalités locales. Il comprend 3 zones, reposant sur des critères démographiques et économiques :

– zone A : agglomération parisienne, côte d'Azur, genevois français ;

– zone B : agglomérations de plus de 50 000 habitants, et agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières ;

– zone C : reste du territoire.

b) La suppression des plafonds de ressource

Cette mesure nuisait en effet au dynamisme du marché locatif, les propriétaires hésitant à louer par crainte d'impayés.

c) L'amortissement pour les logements anciens réhabilités

La nouvelle loi prévoit en outre l'extension du bénéfice de l'amortissement applicable aux logements neufs aux acquisitions de logements anciens qui ne satisfont pas aux caractéristiques des logements décents et qui font l'objet d'une réhabilitation, attestée par des professionnels, permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf.

Dans ce cas, l'amortissement fiscal portera à la fois sur le coût d'acquisition et sur celui des travaux. Cette mesure permettra notamment la remise sur le marché locatif de logements vacants parce que trop dégradés. Un décret doit définir les modalités d'application précises de ce dispositif.

On sait déjà que l'investisseur devra fournir aux services fiscaux une attestation effectuée avant le début des travaux et réalisée par un professionnel prouvant qu'au moins deux caractéristiques majeures du logement font qu'il n'est pas décent (par exemple, absence d'installations sanitaires et infiltrations d'eau), puis un certificat établi par un professionnel attestant qu'après travaux de réhabilitation, les équipements et le confort du logement sont équivalents à ceux d'un logement neuf compte tenu de critères tenant aux performances énergétiques du logement, à ses performances en matière de ventilation ou d'installations de plomberie, de gaz ou électricité ou à ses performances acoustiques.

Cette mesure devrait permettre de remettre 10 000 logements anciens sur le marché locatif chaque année.

d) Le maintien de la déduction forfaitaire pour les autres logements anciens

Pour les logements anciens ne nécessitant pas de travaux importants de réhabilitation, et qui font l'objet d'un engagement de location sous certaines conditions de loyers et de ressources des locataires, le dispositif actuel est maintenu, avec l'amélioration importante que représente le relèvement des plafonds de loyers et le nouveau zonage.

e) Les locations déléguées

La loi prévoit enfin l'extension de l'amortissement en neuf aux locations déléguées pour faciliter les investissements dans les résidences pour les étudiants et les personnes âgées.

Selon les informations fournies par le ministère à votre rapporteur, ce nouveau dispositif permettra de créer une offre locative nouvelle importante d'au moins 50 000 ⁽¹⁾ logements locatifs par an. Grâce à des loyers plafonds plus proches de ceux du marché, ces logements seront construits ou rénovés dans les zones où les besoins sont les plus forts, même s'ils ne pourront plus être occupés par les mêmes catégories de locataires en raison du relèvement des loyers.

(1) 40 000 en construction neuve et 10 000 en rénovation de logements anciens dégradés.

III.— LES ACTIONS DE SOLIDARITE DANS LE LOGEMENT

L'effort de solidarité envers les Français les plus modestes se traduit par l'importance accordée aux aides à la personne (APL –aide personnalisée au logement, ALS –allocation de logement sociale, ALF –Allocation de logement familiale) qui, avec l'aide au logement temporaire (ALT) et les fonds de solidarité pour le logement (FSL), constituent plus de 70 % du budget de l'urbanisme et du logement.

A.— LES AIDES A LA PERSONNE

L'actualisation des barèmes de l'APL et de l'allocation logement interviendra rétroactivement au 1^{er} juillet 2003 et prendra en compte la nécessité de préserver au mieux la solvabilisation des ménages, alors que le ralentissement du rythme de rentrée des cotisations versées par les employeurs accroît sensiblement le coût supporté par l'Etat. Dès lors, l'actualisation s'accompagnera d'un certain nombre de mesures d'économie destinées à rendre ce coût compatible avec les contraintes du projet de loi de finances, ce qui explique la baisse de 3,7 % des crédits consacrés aux aides à la personne, qui passent de 5,239 milliards d'euros à 5,046 milliards d'euros.

1. Les différentes aides à la personne

a) L'allocation de logement à caractère familial (ALF)

L'ALF est une prestation familiale attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans.

b) L'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALS vient 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 a été progressivement étendue à d'autres bénéficiaires, puis attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne qui ne satisfait pas aux conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL, sous seule condition de ressources.

**MONTANT DES PRESTATIONS VERSEES AU TITRE DE L'ALLOCATION DE
LOGEMENT SOCIALE (ALS)**

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Foyers	0,441	0,438	0,446	0,475	0,499	0,449	0,453	0,446
Location hors foyers	2,544	2,643	2,647	2,765	2,902	3,009	3,164	3,381
Total location	2,985	3,081	3,093	3,240	3,401	3,458	3,617	3,827
Accession	0,074	0,075	0,077	0,081	0,085	0,086	0,091	0,094
Total	3,059	3,156	3,170	3,321	3,486	3,544	3,708	3,921

Source : ministère de l'Équipement (octobre 2003)—Éléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux.

c) L'aide personnalisée au logement (APL)

Elle a été créée en 1977 et s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

Elle concerne :

- en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat ⁽¹⁾ ;
- en secteur locatif : les logements conventionnés ⁽²⁾.

**MONTANT DES PRESTATIONS VERSEES
AU TITRE DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT**

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Foyers	0,843	0,859	0,893	0,932	0,971	0,928	0,938	0,944
Location hors foyers	8,042	8,368	8,641	9,042	9,521	9,778	10,173	10,853
Total location	8,885	9,227	9,534	9,974	10,492	10,706	11,111	11,797
Accession	1,989	1,904	1,898	1,805	1,709	1,626	1,567	1,466
Total	10,875	11,131	11,432	11,779	12,201	12,332	12,678	13,263

Source : ministère de l'Équipement (octobre 2003)—Éléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux.

(1) Cf. V et deuxième partie de l'avis.

(2) C'est-à-dire ayant fait l'objet d'une convention avec l'Etat, en contrepartie de subventions et d'un plafonnement des loyers et des ressources des locataires.

2. Le financement de ces aides

Les modalités de financement actuelles sont complexes :

– L'ALS est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) alimenté par le budget de l'Etat et une cotisation employeurs ;

– L'ALF est pris en charge par le budget des prestations familiales (financé lui-même essentiellement par les cotisations des employeurs à la branche famille de la Sécurité sociale) ;

– L'APL est prise en charge par le budget des prestations familiales ou par celui du FNAL, et donc par l'Etat, en fonction de la situation de chaque allocataire

Le tableau ci-dessous résume cette répartition :

PRESTATIONS VERSEES : ALF, ALS ET APL (CHIFFRES 2002)

Montant total des prestations versées hors frais de gestion (en millions d'euros)		Financement des prestations et des frais de gestion (en million d'euros)	Montants (en millions d'euros)	%	Nombre total de bénéficiaires (en milliers)	Montant moyen mensuel des aides versées en 2002 (en euros)	
Allocation de logement familial (ALF)	3,173	Régimes sociaux	3,173	100	1,240	240	144
Allocation de logement social (ALS)	3,921	Fonds national d'aide au logement (FNAL)	4,013	100	2,221	149	104
		– dont cotisations employeurs	1,684	-	-	-	-
		– dont l'Etat	3,034	-	-	-	-
		– dont versement au Fonds national de l'habitation (FNH)	- 705	-	-	-	-
Aide personnalisée au logement (APL)	6,170	FNH	6,332	100	2,708	193	167
		– dont l'Etat	2,345	37	-	-	-
		- dont versement du FNAL	705	11	-	-	-
		- dont régimes sociaux	3,282	52	-	-	-
Total	13,264	Total fonds alimentés par :	13,518	100	6,169	183	151
		- Régimes sociaux	6,455	48	-	-	-
		- Cotisations employeurs au FNAL	1,684	12	-	-	-
		_ Etat	5,379	40	-	-	-

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

3. Les bénéficiaires

Les locataires représentent 86,9 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient des allocations de logement, sont majoritaires (56,7 %). Par ailleurs, 570 000 ménages, soit 10,6 % des locataires, hébergés dans des foyers bénéficient d'une aide au logement.

Avec 696 000 bénéficiaires, les étudiants représentent 13,5 % des locataires percevant une aide au logement, 31,6 % des étudiants bénéficiaires étant boursiers.

(arrondis en milliers)	APL	ALS	ALF	ENSEMBLE
LOCATIF (hors foyers)	2 104	1 796	894	4 794
Foyers	220	350	0	570
Total locatif	2 325	2 146	894	5 365
Accession	383	75	346	803
Total	2 708	2 221	1 240	6 168
Dont : étudiants	110	576	9	696
Dont : boursiers	41	176	3	220

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2002.

B.— LES AIDES SPECIFIQUES AU LOGEMENT DES PLUS DEFAVORISES

1. Les fonds de solidarité pour le logement

Dans le projet de budget 2004 (ligne 46-50/10), la contribution de l'État aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) augmente de près de 4 %, passant de 78,3 millions d'euros à 81,3 millions d'euros.

a) Présentation du dispositif

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (LCE), a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL).

PARTICIPATION DES CONSEILS GENERAUX ET DES COMMUNES AUX FSL

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
conseils généraux	27,8	32,0	50,0	40,4	44,6	58,3	81,2	80,5	78,2
communes	3,9	4,7	5,7	6,1	5,9	7,5	6,8	7,1	7,5

Source : ministère de l'Équipement.

Les FSL accordent des aides financières (prêts et/ou subventions ou cautionnement) aux ménages défavorisés pour les aider à se maintenir dans leur logement (impayés locatifs ou impayés de charges dans les copropriétés en difficultés), mais également pour les aider à entrer dans un logement locatif (cautionnement, prise en charge du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence et autres frais d'installation...).

Les FSL financent également l'accompagnement social lié au logement (ASLL), assuré par les associations ou d'autres organismes. Les FSL peuvent en outre garantir les associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées (par exemple, dans le cadre d'une sous-location ou d'une convention ALT).

LES DEPENSES DES FSL

(en millions d'euros)

	1999	2000	Évolution de 1999 à 2000	2001	Évolution de 2000 à 2001	2002 (estim.)
Aides au maintien	63,4	68,7	+ 8,3 %	66,6	- 3,0 %	73,4
Aides à l'accès	76,2	80,4	+ 5,6 %	87,2	+ 8,5 %	90,0
Aides aux copropriétaires	0,03	0,07	+ 133 %	0,5	+ 627 %	4,6
Mises en jeu des cautionnements	7,1	7,5	+ 6,1 %	6,6	- 12,0 %	9,0
Autres subventions				6,1		6,0
Prêts divers				5,4		3,5
Accompagnement social lié au logement	46,3	52,9	+ 14,4 %	54,1	+ 2,3 %	60,5
Fonds associatifs						3,7
Autres dépenses	4,1	5,1	+ 24,4 %	4,1	- 19,6 %	1,7
Fonctionnement	21,3	23,0	+ 7,9 %	22,8	- 0,8 %	24
Divers	0,9	0,8	- 11,1 %			
dépenses totales	219,5	238,7	+ 8,7 %	255,5	+ 7,0 %	276,2
<i>dont aides & prestations (1)</i>	<i>197,3</i>	<i>214,9</i>	<i>+ 8,9 %</i>	<i>232,7</i>	<i>+ 8,3 %</i>	<i>252,2</i>

(1) aides et prestations = total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

Source : ministère de l'Équipement.

Les FSL sont constitués en groupement d'intérêt public (GIP), ou constitués d'un comité directeur et d'un gestionnaire (CAF ou association agréée par le préfet). Les aides du FSL sont octroyées par une commission (ayant reçu délégation du conseil d'administration du GIP-FSL ou du comité directeur du FSL), après instruction des dossiers par un secrétariat.

Les FSL ne peuvent pas recruter de personnel propre. Ils fonctionnent donc avec les moyens humains et matériels des conseils généraux et de l'État mais aussi grâce à des prestataires.

b) Les ressources des FSL

Les ressources sont constituées des dotations obligatoires de l'État et des conseils généraux, et facultatives des financeurs volontaires et des ressources internes (reports de trésorerie, retours de prêts,...). Les principaux financeurs volontaires sont les ASSEDIC et les CAF. Viennent ensuite les communes et les organismes HLM.

Le nombre de départements dans lesquels les communes participent financièrement au FSL a légèrement cru au fil des années et se situe à près de 80 actuellement. Les CAF participent financièrement dans 90 départements et les organismes HLM dans 85 départements.

Les participations volontaires ont plutôt tendance à suivre l'évolution des dotations obligatoires, qu'à les compenser en cas de baisse. Une hausse de la dotation de l'État, comme cette année, entraîne plutôt une hausse des contributions volontaires. Toute baisse des dotations de l'État est par contre souvent mal perçue par les partenaires qui ont alors tendance à réduire leurs contributions.

RESSOURCES DES FSL

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002 (estimation)
État	54,7	75,9	75,1	73,87	68,5
Conseils généraux	58,3	81,2	80,5	78,2	70,2
CAF	10,4	12,1	11,9	10,0	10,4
Communes	7,5	6,8	7,1	7,5	7,5
Bailleurs Publics	7,2	8,0	7,6	6,6	7
ASSEDIC	19,8	19,6	14,9	14,2	7
Autres partenaires (1 %, MSA, divers)	3,3	1,9	1,2	1,8	1,7
Reports (trésorerie au 1 ^{er} janvier)	78,7	94,4	142,8	177,1	160,1
Retours de prêts et dépôts	47,6	49,2	49,8	44,5	42,1
Produits financiers	2,8	4,1	2,9	1,9	1,5
Total	290,3	353,5	394,2	415,6	376,0

Source : ministère de l'Équipement.

2. L'aide au logement temporaire (ALT)

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, communément appelée aide au logement temporaire (ALT), a été instituée par la loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

Il s'agit d'une aide forfaitaire versée exclusivement aux associations, ou aux centres communaux d'action sociale (CCAS) depuis 1998, lorsqu'ils ont conclu une convention avec l'État et qu'ils sont gestionnaires d'un parc de logements.

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002
nombre de CCAS en convention ALT	111	163	191	230
nombre de départements concernés	48	67	69	72
montants ALT engagés pour les CCAS	1,5	2,5	3,4	4,2
% par rapport au montant total des engagements ALT (assoc. & CCAS)	3,2 %	4,8 %	5,7 %	6,1 %

Source : ministère de l'Équipement.

L'aide au logement temporaire (ALT) doit en effet permettre d'accueillir dans ce parc de logements, en urgence et de manière temporaire, des personnes sans ressources.

Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui bénéficie à cet effet et à parité d'une contribution de l'État et d'une contribution des régimes de prestations familiales et est versée par les CAF qui prélèvent 2 % au titre des frais de gestion.

NOMBRE ET MONTANTS DES ENGAGEMENTS

année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
nombre d'organismes	1 231	1 314	1 391	1 503	1 570	1 639	1 750
dont associations	1 231	1 314	1 376	1 392	1 406	1 449	1 520
& CCAS	0	0	15	111	163	190	230
montants des engagements (en M€)	34,0	40,6	43,2	49,0	52,3	59,6	68,9
dont associations	34,0	40,6	43,1	47,5	49,8	56,2	64,2
& CCAS	0	0	0,1	1,5	2,5	3,4	4,2
<i>Evolution</i>	+32,5%	+19,4%	+6,3%	+13,5%	+6,6%	+13,9%	+15,7%

Source : ministère de l'Équipement.

Depuis son origine, on constate une forte montée en charge de l'ALT. Les premières années ont correspondu à la mise en place de deux plans d'hébergement d'urgence successifs (en 1993 et en 1995). En 2001 et 2002, les engagements ont cru annuellement d'environ 15 %, du fait de la forte demande en hébergement des demandeurs d'asile.

Les bénéficiaires de l'ALT sont en très grande majorité des associations. Un organisme gère en moyenne 9 chambres ou logement à l'année. On a recensé, sur la période octobre 1999 – septembre 2000, 103 626 personnes accueillies.

Les personnes accueillies sont majoritairement des personnes isolées (83,4 % en 1999-2000) et des hommes (57 %) et comprennent une forte proportion de moins de 40 ans (75 %), dont plus de la moitié sont des jeunes de moins de 25 ans.

La durée des séjours est en général courte, inférieure à un mois dans la moitié des cas. Ceci étant, la part des séjours de plus de 6 mois tend à s'accroître et représentait 15,9 % en 1999-2000. Ce constat peut s'expliquer par la forte sollicitation du parc pour loger les demandeurs d'asile.

Compte tenu de la difficulté de maîtrise des dépenses de l'ALT, le Gouvernement envisage de contingerer cette aide. Par ailleurs, une mission conjointe des inspections de l'équipement, des affaires sociales et des finances devrait permettre au Gouvernement de mieux apprécier les raisons d'une telle dérive des dépenses et les économies possibles.

Malgré tout, pour faire face à cette demande forte et croissante venant notamment des demandeurs d'asile, la contribution de l'État au financement de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) est portée à 40 millions d'euros, contre 31,7 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 25,5%.

3. Les aires d'accueil des gens du voyage

En outre, l'Etat continuera en 2004 à soutenir activement la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage (SDAGV). Les subventions d'investissement destinées à la création des aires d'accueil et, dans une moindre mesure, à la rénovation des aires existantes, s'élèveront à 30 millions d'euros en 2004 et resteront stables par rapport à 2003. Elles sont inscrites à l'article 60 du chapitre 65-48. En complément de l'investissement, le financement de l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage permettra de soutenir l'intervention des communes et des organismes gestionnaires et, en conséquence, d'assurer la pérennité des capacités d'accueil ainsi créées.

IV.— LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE RENOVATION DE L'HABITAT PRIVE

La dotation budgétaire de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est stabilisée à 392 millions d'euros ⁽¹⁾, illustrant l'importance que le Gouvernement accorde au secteur de l'amélioration de l'habitat privé.

En complément de l'action de l'ANAH, les crédits d'État destinés à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité, portés de 5 millions d'euros à 13 millions d'euros, sont également fortement réévalués (+ 160 %).

A.— LA NECESSITE DE CONFORTER LE ROLE DE L'ANAH

Selon les informations fournies par le ministère à votre rapporteur, « *l'agence bénéficiera en 2004, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, de dotations ajustées à ses besoins* », dans le cadre des priorités fixées par l'Etat. En effet, la montée en puissance des demandes, encore plus importante depuis la réforme de l'agence en 2002 a rendu inéluctable l'accroissement de la sélectivité des aides et leur ciblage financier.

1. Des missions de plus en plus nombreuses depuis la réforme de 2002

L'ANAH, établissement public administratif créé initialement 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, dite « loi SRU ».

Les relations entre l'Etat et l'agence se sont formalisées par la conclusion d'une convention, le 3 janvier 2002. Cette convention fixe les conditions dans lesquelles les services du ministère apportent leur concours à l'ANAH, notamment pour l'instruction des dossiers soumis aux commissions d'amélioration de l'habitat (CAH). Elle prévoit, en outre, la définition conjointe, par le ministère de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et le directeur général de l'agence, d'un ensemble d'indicateurs de production permettant d'assurer un suivi de l'activité et une bonne adéquation entre les résultats attendus et les moyens des délégations locales.

a) Les travaux réalisés par les propriétaires occupants

Alors que sous le régime antérieur, l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis le 3 janvier 2002, compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient

(1) Dotation en autorisations de programme identique à la dotation initiale du projet de loi de finances 2003, abondée ensuite à hauteur de 30 millions d'euros par la réserve parlementaire, ce qui explique le montant de 422 millions d'euros inscrit en LFI 2003.

auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (*)
Subventions engagées dans l'ensemble du parc (en M€)	356,43	351,85	381,88	384,78	353,99	456,19
Nombre de logements subventionnés dans l'ensemble du parc	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	178 400

(*) *propriétaires bailleurs et propriétaires occupants.*

Source : ministère de l'Équipement.

b) Des priorités claires

Conformément aux orientations indiquées par l'État, le conseil d'administration a déterminé trois domaines prioritaires d'action :

- la promotion des interventions à caractère social qui vise à favoriser le maintien d'un parc privé à vocation sociale en particulier dans les secteurs à loyers tendus ;

- les actions ciblées sur la lutte contre le logement indigne et les copropriétés dégradées ;

- la prise en compte du développement durable dans l'habitat ;

Ces priorités se sont traduites dans la nouvelle gamme des taux de subvention et des conditions d'intervention de l'agence mise en place par le conseil d'administration dans sa séance du 4 octobre 2001.

Sur le plan local, la réforme s'est concrétisée par l'adoption des programmes d'actions pluriannuels approuvés, au niveau départemental, par les commissions d'amélioration de l'habitat (CAH). Ces programmes permettent à chaque délégation de l'ANAH de fixer des priorités d'utilisation des crédits.

2. Un budget largement dépendant des crédits de l'État

Jusqu'en 1987, le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), devenue la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail puis la contribution sur les revenus locatifs, était affecté directement à l'ANAH.

Depuis la budgétisation de la TADB en 1988, les ressources de l'ANAH sont constituées d'une subvention de l'État financée sur les crédits budgétaires votés par le Parlement et du produit de la taxe sur les logements vacants.

a) La subvention de fonctionnement

**SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT
(36-40-10)**

1995	3 077 946 €
1996	3 129 778 €
1997	3 201 429 €
1998	3 201 429 €
1999	2 972 756 €
2000	2 972 756 €
2001	5 335 716 €
2002	5 180 000 €
2003 (LFI)	5 765 200 €
2004 (PLF)	6 099 010 €

Source : ministère de l'Équipement.

De 1995 à 1998, la subvention de fonctionnement versée par l'Etat était limitée au montant correspondant à la prévision des dépenses de personnel. En 1999 et 2000, elle a été ramenée puis maintenue à un niveau inférieur, le reste des dépenses de fonctionnement de l'agence étant notamment couvert par la rémunération de la trésorerie de l'agence par le Crédit foncier de France (CFF).

En 2001, la subvention de fonctionnement de l'ANAH a été portée à 5,33 millions d'euros, compte tenu du transfert de la trésorerie de l'agence au Trésor et non plus au CFF, ce qui a entraîné une diminution des produits financiers.

A compter de 2003, la subvention de fonctionnement inclut le transfert à l'agence par le ministère de l'Équipement des moyens financiers nécessaires au remboursement à la SNCF des rémunérations des agents mis à disposition de l'agence. Ce transfert s'inscrit dans le cadre des préconisations de la Cour des comptes visant à une plus grande transparence des comptes.

b) La subvention d'investissement

L'augmentation des montants en 2002 s'explique par la réforme de l'agence, évoquée précédemment, et l'attribution des aides aux propriétaires occupants, qui relevaient avant le 3 janvier 2002 du régime de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par les préfets de département.

**SUBVENTION D'INVESTISSEMENT
(65-48-90)**

(en millions d'euros)

	AP (ANAH)	AP (PAH)	TOTAL AP	CP (ANAH)	CP (PAH)	TOTAL CP
1995	377,3	80,19	457,49	368,77	96,87	465,64
1996	321,67	122,72	444,39	325,48	105,95	431,43
1997	337,67	125,77	463,44	319,08	142,54	461,62
1998	335,39	110,53	445,92	320,91	108,80	429,71
1999	335,39	109,08	444,47	326,24	118,71	444,95
2000	316,94	106,71	423,65	264,19	103,67	367,86
2001	269,35	109,76	379,11	222,73	130,60	353,33
2002	404,00	-	404,00	346,00	-	346,00
2003 (LFI)	422,00	-	422,00	441,60	-	441,60
2004 (PLF)	392,00	-	392,00	376,00	-	376,00

Source : ministère de l'Équipement.

A la subvention de l'État, il convient d'ajouter le produit de la taxe sur les logements vacants, qui est le suivant :

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

(en millions d'euros)

2001	11,797
2002	16,89
2003 (montant au 31 août)	21,15

Source : ministère de l'Équipement.

Pour 2004, votre rapporteur souhaite que l'ANAH soit enfin préservée des nombreux gels et annulations de crédits dont elle est régulièrement l'objet, et qui perturbent gravement son fonctionnement et l'octroi des subventions. Il convient de donner à cette agence, qui joue un rôle majeur, reconnu et apprécié de tous, dans la réhabilitation du parc privé, des moyens et une stabilité dont elle a longtemps été privée.

3. Les modalités d'attribution des subventions

a) Les bénéficiaires des subventions

Les subventions 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. Il s'agit notamment :

- des propriétaires-bailleurs ;
- des propriétaires-occupants ;
- des offices d’habitation à loyer modéré (OPHLM), des établissements publics d’aménagement 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 ;
- 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 défailants 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.

b) Les opérations éligibles

Conformément à la mission de l’agence définie à l’article L.321-1 du code de la construction et de l’habitation, 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 donc exclus de l’aide les travaux destinés exclusivement à l’embellissement des locaux, les travaux de petit entretien, et les travaux de réhabilitation lourde ⁽¹⁾.

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.

c) Les conditions de ressources pour les propriétaires occupants

L’attribution des subventions aux propriétaires-occupants est soumise à des conditions de ressources (articles L.301-2 et R.321-12 du code de la construction et de l’habitation). Les plafonds de ressources, qui ont été fixés par un arrêté interministériel en date du 31 décembre 2001, font l’objet d’une revalorisation annuelle basée sur l’évolution de l’indice des prix à la consommation hors tabac.

(1) 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.

d) Le montant des subventions

• **Pour les propriétaires-bailleurs :**

Le montant de la subvention varie en fonction notamment des engagements de modération du niveau des loyers souscrits par le propriétaire-bailleur. 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 définies par référence au zonage applicable pour les prêts locatifs intermédiaires (PLI), le taux de subvention peut être porté à 50% lorsque le logement fait l'objet d'une convention APL (aide personnalisée au logement). Pour les logements conventionnés hors zone PLI, ce taux est de 35%.

Ainsi, en 2002, 13 770 logements ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyer, abondée, pour 2 040 d'entre eux, de la majoration forfaitaire pour la remise sur le marché de logements vacants ⁽¹⁾. Leur répartition est donnée dans le tableau suivant :

LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS AVEC MODERATION DE LOYER

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Logements conventionnés à l'APL	9 100	9 100	9 950	9 650	7 400	7 800
<i>dont dans le cadre de PST</i>	3 200	3 100	430	2 950	2 500	2 060
Logements à loyer intermédiaire	4 435	2 800	4 000	6 500	6 800	4 100
Logements maintenus sous le régime de la loi du 1er septembre 1948	3 100	3 300	2 680	2 430	2 440	1 870
TOTAL	16 635	15 200	16 630	18 580	16 640	13 770

Source : ministère de l'Équipement.

Le taux varie de 40 à 70 % si 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).

• **Pour les propriétaires-occupants :**

Le taux de base de la subvention 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% et le plafond de travaux à 13 000 euros.

(1) Dans le but de mobiliser le parc de logements locatifs vacants, en particulier dans les secteurs où les besoins en logement sociaux sont les plus importants, une prime peut être attribuée pour chaque logement inoccupé depuis le 1^{er} avril 2002 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.

e) Les contreparties de l'aide

Après travaux, les logements doivent être loués ou occupés à titre de résidence principale, pendant 9 ans, 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, etc.).

En outre, le propriétaire-bailleur qui bénéficie d'une subvention majorée est tenu de respecter les engagements complémentaires (modération des loyers, attribution des logements à des locataires particuliers, etc.)

4. Quel bilan pour quelle efficacité ?

NOMBRE DE DOSSIERS EN INSTANCE

Situation au :	Nombre de dossiers en instance	Montant en M€
1 ^{er} janvier 1995	10 997	71,96
1 ^{er} janvier 1996	5 536	37,65
1 ^{er} janvier 1997	6 091	42,08
1 ^{er} janvier 1998	5 057	33,54
1 ^{er} janvier 1999	5 426	38,11
1 ^{er} janvier 2000	4 302	25,92
1 ^{er} janvier 2001	2 400	15,24
1 ^{er} janvier 2002	4 464	29,27
1 ^{er} janvier 2003	17 744	54,93

Source : ministère de l'Équipement.

NOMBRE DE DOSSIERS SUBVENTIONNES

	ANAH		PAH (1)	TOTAL
	Nombre de dossiers agréés et non annulés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements du parc privé subventionnés
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
2002	111 223	178 385	63 380	178 385

(1) A compter de 2002, nombre de logements, occupés par leur propriétaire, subventionnés par l'ANAH.

Source : ministère de l'Équipement.

L'augmentation du stock de dossiers en instance à la fin 2001 est liée au fait que les commissions d'amélioration de l'habitat (CAH) n'avaient pu se réunir en décembre compte tenu de difficultés informatiques liées au passage à l'euro.

Au 1^{er} janvier 2003, le nombre de dossiers en instance était de 17 744 dossiers qui se répartissent entre :

– 4 898 dossiers « propriétaires bailleurs », pour un montant estimé de 29,56 millions d’euros,

– 12 846 dossiers « propriétaires occupants », pour un montant estimé de 25,37 millions d’euros.

Cette hausse du nombre de dossiers « en stock » est inquiétante car elle traduit une insuffisance de crédits. Elle est également la conséquence directe des gels, annulations et reports multiples qui perturbent la lisibilité de l’action de l’agence.

Enfin, la priorité donnée aux opérations dites « groupées » ou « conventionnées » (OPAH, PST...) aboutit à une augmentation sensible des délais d’attente pour les opérations en secteur diffus, qui sont beaucoup plus nombreuses mais portent sur des montants de subventions bien moins importants.

NOMBRE DE LOGEMENTS SUBVENTIONNES PAR « SECTEUR »

	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total
Opération prog.	44 908	19 330	64 238
PST-LIP ⁽¹⁾	2 114	672	2 786
Diffus	67 983	43 378	111 361

Source : ministère de l’Equipement.

En 2002, le montant total de subventions attribuées est de 456,19 millions d’euros. Il a généré 2 355 millions d’euros de travaux et permis l’amélioration de 178 400 logements, dont 115 005 logements pour les propriétaires bailleurs et 63 380 logements pour les propriétaires occupants.

NOMBRE DE LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS PAR ZONE ⁽²⁾

	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total
Zone I	24 219	3 510	27 729
Zone II	41 178	12 174	53 352
Zone III	49 608	47 696	97 304

Source : ministère de l’Equipement.

(1) Programmes sociaux thématiques – Logements intermédiaires privés.

(2) **Zone I** : Paris intra-muros, 29 communes limitrophes, Hauts-de-Seine, 32 communes du Val-de-Marne, 30 communes de la Seine-Saint-Denis, 11 communes des Yvelines, 2 communes du Val-d’Oise, et 3 communes de l’Essonne. **Zone II** : le reste de l’Ile-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants et Corse. **Zone III** : le reste du territoire.

**RÉPARTITION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS
ENTRE ZONES RURALES ET ZONES URBAINES ⁽¹⁾**

Zonage	Nombre de logements subventionnés			En % du total
	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total	
Pôle urbain	85 485	22 622	108 107	60,6 %
Couronne périurbaine	8 314	10 917	19 231	10,8 %
Multipolarisée	3 942	4 564	8 506	4,8 %
Pôle rural	6 568	4 484	11 052	6,2 %
Couronne pôle rural	264	588	852	0,5 %
Espace dominante rurale	10 432	20 205	30 637	17,2 %
Total	115 005	63 380	178 385	100 %

Source : ministère de l'Équipement.

Au total, on peut considérer que 23,9 % des logements subventionnés par l'ANAH sont situés en zone rurale. Alors que les actions prioritaires de l'agence sont le plus souvent situées dans les zones de la politique de la ville, c'est-à-dire dans des zones urbaines, votre rapporteur craint que les zones rurales, qui font l'objet d'actions plus diffuses, pourtant souvent moins coûteuses que les opérations programmées, ne soient peu à peu délaissées. Or, le parc privé rural a aujourd'hui encore besoin de subventions pour proposer à ses locataires des conditions d'habitat décentes. Les besoins de réhabilitation sont nombreux et il conviendra de continuer à veiller à une équitable répartition des subventions de l'agence.

Mais, dans ces zones rurales, la priorité est également le maintien de la TVA à 5,5 %, qui « solvabilise », comme les subventions, les travaux de réhabilitation engagés par certains propriétaires de logements, qui, autrement, ne s'engageraient pas dans ces opérations. Le retour à une TVA plus élevée serait dramatique pour la réhabilitation du parc privé. C'est pour cette raison que votre rapporteur soutient fermement l'action du Gouvernement à Bruxelles ⁽²⁾.

**B.— DES MOYENS EN FORTE HAUSSE POUR ERADICHER L'HABITAT
INSALUBRE**

L'augmentation significative, de 5 à 13 millions d'euros, des crédits inscrits au chapitre 37-40/10 (+ 160 %), tient, pour partie, à la montée en régime des actions menées dans les départements les plus concernés (Ile-de-France, Rhône et Bouches-du-Rhône), qu'il s'agisse des repérages et diagnostics préalables, des travaux ou de l'accompagnement des ménages occupants. Elle tient également au fait que, chaque année, de nouvelles collectivités s'engagent dans des démarches de ce type, impliquant que des moyens budgétaires suffisants soient mis à leur disposition.

(1) Définition INSEE.

(2) Cf. C- de cette partie.

1. La lutte contre le saturnisme

a) La procédure en vigueur

La loi d'orientation n° 98-657 relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, en modifiant le code de la santé publique, a renforcé considérablement le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat et a confié aux préfets de nouvelles missions.

Le préfet peut désormais prendre deux types de mesures :

– des mesures d'urgence, lorsqu'un cas de saturnisme infantile lui est signalé, ou lorsqu'il détecte un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants. Le préfet effectue alors un diagnostic permettant d'évaluer les risques pour les occupants, en particulier mineurs, et impose au propriétaire, si ce diagnostic est positif, la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque. En cas de carence, il se substitue au propriétaire.

L'objectif des travaux est de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb ;

– des mesures préventives, reposant sur une délimitation de périmètres de zones à risque d'accessibilité au plomb dans chaque département, et l'obligation, dès lors, d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans cette zone, un « état des risques d'accessibilité au plomb ».

La finalité de cet état est de permettre, en cas de présence de plomb, l'information des acquéreurs, des occupants ou des ouvriers susceptibles d'effectuer des travaux dans l'immeuble concerné.

Une « passerelle » est prévue entre les mesures préventives et les mesures d'urgence, tout « état des risques » révélant une accessibilité au plomb, importante ou non, étant transmis au préfet et constituant ainsi un signalement à partir duquel le préfet devra évaluer s'il y a lieu ou non de mettre en œuvre des mesures d'urgence.

b) Les résultats obtenus

La mise en œuvre du dispositif de lutte contre le saturnisme n'a été effective qu'à compter de l'automne 1999 et les demandes de crédits n'ont porté essentiellement, jusqu'à fin 2000, que sur la réalisation de diagnostics. À partir de 2001 et 2002, une partie des crédits demandés porte également sur la réalisation de travaux d'office.

Lors des deux premières années de mise en œuvre, la montée en charge du dispositif s'est faite lentement pour diverses raisons tenant notamment au respect des procédures de marchés publics dans le cadre européen, à la capacité des services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS) à répondre aux appels d'offre et au fait que le risque d'accessibilité au plomb est en général révélateur d'une situation plus

globale d'insalubrité à laquelle il faut remédier, ce dernier point étant un des axes de travail du programme de lutte contre l'habitat indigne, évoqué ci-après.

La délimitation de périmètres de zones à risque d'accessibilité a été mise en œuvre progressivement par les préfets. À ce jour, 54 départements sont couverts par un arrêté préfectoral définissant une zone à risque d'exposition au plomb et 33 autres sont engagés dans cette démarche. Le choix de zonage de l'intégralité du département par la plupart des préfets, compte tenu notamment de la difficulté à déterminer des zones exemptes de tout risque sanitaire, a eu pour conséquence un afflux des signalements, difficiles à traiter dans des délais rapides.

Un suivi statistique annuel a également été mis en place par une circulaire d'avril 2002 et un premier bilan a été réalisé sur l'année 2001. Pour 2001, 423 cas de saturnisme chez des enfants mineurs ont été signalés aux DDASS, dont les trois-quarts sont recensés en Ile-de-France. 620 logements ou parties communes d'immeubles présentant des peintures dégradées susceptibles de contenir du plomb ont été signalés aux services de l'Etat (plaintes, enquêtes d'insalubrité ...), dont les deux tiers sont localisés en région Ile-de-France.

36 054 « états des risques » ont été transmis aux services de l'Etat pour 30 départements couverts par un arrêté préfectoral définissant une zone à risque.

3 531 diagnostics ont été réalisés en 2001. Un sur deux fait suite au signalement d'un cas de saturnisme, les « états des risques » donnant rarement lieu à un diagnostic (108 en 2001). 1 846 diagnostics positifs, c'est-à-dire ayant mis en évidence une accessibilité au plomb, ont été suivis de 1 649 notifications préfectorales de travaux, concernant à 90 % des logements.

c) La consommation des crédits

En 1999, année à la fin de laquelle s'est mis en place le dispositif, seuls 3 départements avaient fait l'objet d'une délégation de crédits, pour un montant de 2,59 millions d'euros dont 7 % ont été consommés.

Ils sont au nombre de 22, l'année suivante, pour un montant délégué de 5,35 millions d'euros sur une dotation de 11,43 millions d'euros. Néanmoins, le taux de mandatement reste à 7 % (0,36 million d'euros), en raison essentiellement des délais liés à la mise en place dans les départements des procédures de marchés de diagnostics et de travaux.

En 2001, 27 départements ont reçu 5,33 millions d'euros de crédits sur 9,14 millions d'euros budgétés. Le taux de mandatement est de 29 % (1,54 million d'euros). Cette amélioration témoigne d'une maturation, certes encore insuffisante mais réelle, du dispositif, les services entrés dans le dispositif l'année précédente étant mieux organisés.

En 2002, le nombre de départements ayant fait une demande de crédits marque une augmentation significative. Ils sont au nombre de 45 pour une délégation totale de crédits de 9,1 millions d'euros. 22 départements ont présenté une première demande en 2002 et 7, déjà demandeurs par le passé, ont une demande en

forte progression (Paris et petite couronne, Gironde, Bouches du Rhône et Rhône). Le taux de consommation de ces crédits est de 32,5 % (2,96 millions d'euros).

Cette montée en charge semble se confirmer pour 2003. À ce jour, 47 départements ont fait l'objet d'une délégation de crédits, pour un montant déjà supérieur à celui délégué pour la totalité de l'année 2002.

d) Les possibles évolutions du dispositif

Le bilan national de l'application de ces mesures a mis en évidence un certain nombre d'obstacles et de lacunes du dispositif actuellement en vigueur. Le projet de loi d'orientation sur la santé publique est aujourd'hui l'occasion de le réformer pour le rendre plus performant, en simplifiant certaines procédures.

Par ailleurs, l'action menée contre le saturnisme infantile doit s'intégrer dans une politique beaucoup plus globale qui est celle de la lutte contre l'habitat indigne.

2. Le plan d'éradication de l'habitat indigne : quelles avancées en deux ans ?

Dès la fin des années 90, les travaux du haut comité pour le logement des défavorisés mettaient en lumière la permanence d'un marché du « sous-logement de la pauvreté » et de mécanismes d'exploitation humaine, et proposaient une réforme des législations en vigueur pour éradiquer l'habitat indigne.

La loi de lutte contre les exclusions de 1998 et la loi SRU de décembre 2000 ont créé ou modernisé les mécanismes d'intervention relatifs à la prévention et au traitement du saturnisme lié au logement, à l'insalubrité, aux immeubles menaçant ruine, aux hôtels meublés dangereux et ont redéfini les droits des occupants.

C'est sur ces nouvelles bases juridiques, que le Gouvernement a décidé l'engagement d'un programme volontariste de lutte contre l'habitat indigne. En effet, ces mesures législatives n'avaient de sens qu'accompagnées de mesures opérationnelles et financières, ainsi que de nouveaux modes d'intervention publique, les situations à traiter étant souvent très complexes.

a) Un programme d'action contre l'habitat indigne

Ce programme national de lutte contre l'habitat indigne, formellement engagé en septembre 2001, constitue un des axes du programme national d'action pour l'inclusion (PNAI) dont le principe a été acté par l'Union européenne au sommet de Nice en décembre 2000.

Au titre de ce programme, l'habitat indigne comprend les logements insalubres, menaçant ruine, exposés au risque du plomb, hôtels meublés dangereux, habitat et installations précaires..., dont le traitement relève de l'exercice des

pouvoirs de police des maires et des préfets, et dont les sanctions sont tant civiles que pénales.

Sur le plan financier, plusieurs dispositifs peuvent être mobilisés :

– la maîtrise d’œuvre urbaine et sociale insalubrité (« MOUS insalubrité »), dispositif réservé à l’origine aux 11 départements prioritaires du plan d’éradication de l’habitat indigne, a été étendue sous conditions à tous les départements par la circulaire de programmation des aides au logement du 21 mars 2003 ;

– les OPAH-RU (opérations programmées d’amélioration de l’habitat – renouvellement urbain) depuis la circulaire du 8 novembre 2002.

Ces deux dispositifs sont aujourd’hui mis en œuvre à budget constant sur le chapitre 65-48/50 (aides aux opérations d’amélioration de l’habitat), ce qui constitue une contrainte non négligeable. Par ailleurs, la fongibilisation de cette ligne ne devra pas conduire à diminuer l’enveloppe consacrée à ces opérations ;

– sur les autres lignes budgétaires, la politique de lutte contre l’habitat indigne est mise en œuvre sur la base de circulaires techniques ad hoc ;

– en ce qui concerne les aides délivrées par l’agence nationale d’amélioration de l’habitat, l’objectif est là encore de privilégier les subventions à la sortie d’insalubrité.

b) Avancée du programme et éléments d’évaluation

Les travaux engagés ont abouti d’ores et déjà à la signature d’une vingtaine de protocoles d’accord concernant plus de 47 000 logements indignes ou potentiellement indignes. Ainsi, de grandes villes françaises, telles Paris, Lyon et Marseille, ainsi que d’autres villes importantes comme Toulon, Roubaix, Perpignan, Calais, Thiers, Givors, et nombre de villes de l’agglomération parisienne se sont engagées dans la lutte contre l’habitat indigne.

Toutes ces villes ont contractualisé avec l’Etat et s’appuient, aujourd’hui, sur des dispositifs opérationnels rénovés et des moyens financiers renforcés, précisés au cours de l’année 2002 (financements du repérage de l’habitat indigne, d’équipes de maîtrise d’œuvre urbaine et sociale, des travaux exécutés d’office, de l’hébergement, de protection contre le risque saturnisme, élargissement des travaux éligibles à l’ANAH de façon à faciliter les travaux par les propriétaires et dès avant l’engagement de procédures coercitives, etc.).

Ce programme a aussi démontré que, là où aucun dispositif interministériel et partenarial n’était mis en place, la lutte contre l’habitat indigne était inefficace : elle ne peut en effet se suffire de la prise d’arrêtés de police (souvent non suivis d’effets) ou de travaux engagés par les seuls propriétaires de bonne foi, en l’absence d’une coordination organisée pour agir contre les marchands de sommeil. De même, la question difficile du relogement exige une articulation avec le plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le concours des services sociaux du département.

Le cadre législatif devrait être, quant à lui, prochainement complété pour rendre les politiques publiques encore plus opérationnelles au travers du projet de loi d'orientation sur la santé publique, renforçant l'efficacité de la lutte contre le saturnisme, et le projet de loi « un logement pour tous » qui prévoit notamment des mesures de simplification en matière de lutte contre l'insalubrité et le péril.

D'ailleurs, et votre rapporteur s'en réjouit, pour rappeler l'intérêt que le Gouvernement porte à la lutte contre cet habitat indigne, une circulaire du Premier ministre sera très prochainement publiée, qui rappellera l'ensemble des dispositifs opérationnels et financiers qui peuvent être mobilisés.

C.— LE NECESSAIRE MAINTIEN DE LA TVA A 5,5 %

Les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien contribuent largement à la politique de rénovation de l'habitat privé.

Dans les locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans, ces travaux, à l'exception de la part correspondant à la fourniture de certains gros équipements qui ouvrent droit à un crédit d'impôt, sont soumis au taux réduit de TVA de 5,5 % depuis 1999 (Art. 279-0 bis du code général des impôts).

La directive 1999/85/CE du 22 octobre 1999 autorisait en effet les États membres à appliquer, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2002, un taux réduit de TVA à certaines prestations à forte intensité de main-d'œuvre. C'est en application de cette directive que l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999 a mis en place ce dispositif.

Pour permettre à la Commission européenne d'examiner les rapports d'évaluation transmis à l'automne dernier par les États-membres qui ont mis en œuvre l'expérimentation, le Conseil a décidé de proroger le dispositif d'un an, jusqu'au 31 décembre 2003. Le rapport d'évaluation que la France a remis à la Commission fait clairement apparaître les effets bénéfiques de l'expérience sur l'emploi. Selon les informations dont dispose votre rapporteur, la mesure a permis la création de 40 000 emplois dans le secteur du logement et de 3 000 emplois dans le secteur des services à domicile. L'Italie indique également la création de 65 000 emplois.

Dans sa proposition de directive, du 16 juillet 2003, la Commission propose donc, notamment, d'inscrire à l'annexe H de la sixième directive 77/388/CEE modifiée, les opérations portant sur les logements. Cette proposition est en ce moment discutée au niveau communautaire et devra faire l'objet d'un vote unanime. Si l'accord n'intervient pas avant la fin de l'année, le Gouvernement français demandera bien entendu la prorogation du dispositif pour une nouvelle année⁽¹⁾.

C'est pour cette raison que le projet de loi de finances pour 2004 prévoit l'application du taux réduit de TVA sur les travaux immobiliers jusqu'au 31 décembre 2004.

(1) Cf. Question écrite n° 21454 de M. Francis Hillmeyer, Journal Officiel, 27 octobre 2003, p. 8216.

Votre rapporteur estime qu'il convient que le Gouvernement défende fermement auprès de ses partenaires européens et des institutions communautaires la pérennisation de ce dispositif dont le bilan économique est très positif.

DEUXIEME PARTIE :

DEVELOPPER L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE EN FRANCE

Actuellement 56 % des ménages français sont propriétaires de leur logement. Ce taux, en progression, reste malgré tout inférieur à celui d'autres pays d'Europe⁽¹⁾.

PART DES MENAGES PROPRIETAIRES OU ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ

(en %)

Octobre 1984	50,7
Octobre 1988	53,6
Novembre 1992	53,8
Décembre 1996	54,3
Janvier 2002	56,0

Source : Enquêtes nationales sur le logement (Insee).

Le Gouvernement souhaite développer l'accèsion à la propriété, et notamment l'accèsion sociale, en concentrant les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin, pour leur permettre de devenir propriétaires dans des conditions compatibles avec leurs revenus.

Dans le cadre d'une politique publique du logement, l'accèsion à la propriété présente en effet de nombreux atouts :

- elle répond aux aspirations d'une majorité de ménages ;
- elle permet d'accroître la mobilité dans le parc locatif social en autorisant une partie des locataires à s'inscrire dans un parcours résidentiel ascendant ;
- c'est également un élément de stabilité et d'équilibre social, les propriétaires ayant plus fortement tendance à s'impliquer dans la vie de la cité, voire du quartier ;
- elle permet aussi de développer le parc de logements à moindre coût budgétaire que dans le secteur locatif social puisque l'accédant à la propriété accepte un taux d'effort en moyenne plus élevé qu'en secteur locatif ;
- l'accèsion à la propriété peut contribuer au soutien de l'activité et de l'emploi en mobilisant, aux côtés des aides budgétaires, l'épargne des accédants ;
- elle permet aux ménages de se constituer une réserve d'épargne en vue de leur retraite ;

(1) Cf. II de cette partie.

— enfin, comme le souligne le rapport Ailleret/Vorms⁽¹⁾, elle peut également « *contribuer à la mixité sociale, lorsque l'on encourage l'accession dans des quartiers que l'on souhaite requalifier, ou que l'on permet à des ménages modestes d'acquérir dans des zones géographiques dont ils sont exclus par le niveau des prix* ».

C'est pour cette raison que le Gouvernement s'engage dans une politique résolue de soutien à ce secteur, ce dont votre rapporteur se félicite, dans le but de se rapprocher d'un taux de propriétaires voisin de 60 %.

Cet engagement public se justifie d'autant plus que l'accession à la propriété nécessite la mobilisation d'un capital qui représente, dans les conditions actuelles du marché du logement, en moyenne plus de trois fois et demi le revenu annuel d'un Français et plus de quatre fois et demi pour les bénéficiaires d'un prêt à l'accession sociale (PAS). Dans ces conditions, le recours à l'emprunt est une nécessité quasi-systématique. Or l'accès au crédit repose essentiellement sur la capacité de remboursement des ménages. Sans intervention publique, les moins solvables sont donc privés de la possibilité d'accéder à la propriété.

Le premier objectif de la politique d'aide à l'accession à la propriété est donc de participer à la satisfaction des besoins en logements, par la prise en charge d'une partie des dépenses que doivent engager les ménages, en tenant compte de leur situation familiale et de leurs ressources. Cette politique doit également concourir à produire une offre de logements de nature à laisser à toute personne le libre choix de son mode d'habitation. Elle doit enfin viser à sécuriser l'accession pendant toute la durée du remboursement des emprunts contractés, en prévoyant des aides destinées à faire face aux difficultés résultant « d'accidents de la vie » (chômage, décès, maladie, handicap, divorce...).

I.— ACCESSION A LA PROPRIETE ET ACCESSION SOCIALE

La France privilégie encore très largement les aides au locatif (aides à la pierre, aides à la personne largement tournées vers les locataires, amortissements fiscaux pour le locatif privé, etc.) plutôt que les aides à l'accession.

A.— QUELLE DIFFERENCE ?

1. Accédants à la propriété et propriétaires en France

Une première différence doit être opérée entre la notion de « propriétaire », n'ayant pas de prêt en cours lié à l'achat de leur logement, et celle d'accédant à la propriété.

(1) « Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale », rapport de M. Bernard Ailleret, Conseil général des Ponts et Chaussées, et de M. Bernard Vorms, ANIL, établi à l'attention de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, 18 avril 2003.

L'accèsion à la propriété est «*le processus qui permet d'acquérir progressivement la propriété de son logement en ayant recours à un crédit à long terme*»⁽¹⁾. Dans ce contexte, «*l'accédant jouit de toutes les prérogatives du propriétaire pour ce qui concerne l'usage de son logement*» mais, contrairement à ce dernier, son bien «*ne lui appartient pas pleinement, puisqu'[il] sert de garantie à l'établissement prêteur qui a consenti le crédit*».

LES PROPRIÉTAIRES RÉCENTS

	Nombre sur la période (milliers)		Évolution entre les 2 périodes (%)	Répartition (%)	
	1993-1996	1998-2002		1993-1996	1998-2002
Héritage ou donation	144	210	43,8	8,1	8,5
Achat au comptant	217	330	52,1	12,1	13,4
Achat à crédit d'un logement neuf	443	514	16,0	24,6	20,9
Achat à crédit d'un logement ancien	990	1 407	41,8	55,2	57,2
Ensemble	1 794	2 461	36,9	100,0	100,0

Source : Enquêtes Logement 1996 et 2002, Insee.

En France, en 2002, selon l'INSEE, 774 400 ménages sont devenus propriétaires de leur résidence principale ou accédants à la propriété, à 71,8 % dans l'ancien. 88,4 % des ménages se sont endettés pour ce faire, seuls 11,6 % ayant donc réglé leur achat au comptant.

(1) « Des formules innovantes pour encourager l'accèsion sociale », rapport de M. Bernard Ailleret, Conseil général des Ponts et Chaussées, et de M. Bernard Vorms, ANIL, établi à l'attention de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, 18 avril 2003.

**RÉPARTITION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES
SELON LE STATUT D'OCCUPATION ET LE TYPE DE LOGEMENT**

(en milliers de logements)

	Nombre de résidences principales par type de logement et statut d'occupation			structure par statut d'occupation			variation annuelle moyenne	variation annuelle moyenne
	1992	1996	2001	1992	1996	2001	1996-1992	2001-1996
ENSEMBLE								
propriétaires occupants	11 913	12 645	13 724	53,8%	54,3%	56,0%	183	216
locataires secteur social	3 775	4 100	4 231	17,1%	17,6%	17,3%	81	26
locataires secteur privé	4 561	4 777	5 075	20,6%	20,5%	20,7%	54	60
autres statuts	1 882	1 764	1 495	8,5%	7,6%	6,1%	-30	-54
Total	22 131	23 286	24 525	100,0%	100,0%	100,0%	289	248
INDIVIDUEL								
propriétaires occupants	9 549	10 169	11 073	77,4%	77,7%	79,6%	155	181
locataires secteur social	486	610	674	3,9%	4,7%	4,8%	31	13
locataires secteur privé	1 422	1 459	1 513	11,5%	11,1%	10,9%	9	11
autres statuts	886	858	645	7,2%	6,6%	4,6%	-7	-43
Total	12 343	13 095	13 905	100,0%	100,0%	100,0%	188	162
COLLECTIF								
propriétaires occupants	2 364	2 476	2 651	24,2%	24,3%	25,0%	28	35
locataires secteur social	3 290	3 490	3 556	33,6%	34,2%	33,5%	50	13
locataires secteur privé	3 138	3 318	3 563	32,1%	32,6%	33,5%	45	49
autres statuts	996	906	850	10,2%	8,9%	8,0%	-23	-11
Total	9 788	10 190	10 621	100,0%	100,0%	100,0%	101	86
structure par type de logement								
part individuel	55,8%	56,2%	56,7%				65,1%	65,4%
part collectif	44,2%	43,8%	43,3%				34,8%	34,8%

Sources : enquêtes nationales logement 1992, 1996 et 2001.

A court et moyen terme, on s'attend à une progression du nombre de propriétaires, l'accession ayant notamment bénéficié dans la période récente du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt. La part des maisons individuelles dans la construction neuve reste toujours nettement majoritaire, même si les ventes d'appartements sont en forte progression dans les statistiques récentes.

2. Accession sociale et accession très sociale à la propriété

L'accession dite « sociale » concerne les ménages qui disposent de revenus modestes ou moyens et doivent donc financer la quasi-totalité de l'achat ou de la construction de leur logement à l'aide d'un ou de plusieurs crédits immobiliers.

Ils consacrent au remboursement de ce ou ces crédits une part importante de leur revenu. Ce sont des ménages dont les capacités d'épargne sont faibles et qui

éprouvent donc des difficultés pour disposer rapidement d'un apport personnel conséquent.

L'accession très sociale est réservée aux ménages disposant de très faibles revenus, fragilisés par un certain nombre d'accidents de la vie (chômage, divorce ou décès). Leurs revenus n'en sont que plus aléatoires et, le plus souvent, mobilisables de façon irrégulière. L'accession classique, par le biais d'un crédit immobilier, est souvent impossible pour eux.

Dans ces deux cas, l'intervention publique est donc « *nécessaire, soit pour garantir leur accès au crédit, soit pour les solvabiliser, voire pour les sécuriser* »⁽¹⁾.

LE FINANCEMENT DES ACCÉDANTS RÉCENTS

		Effectif (milliers)	Revenu annuel moyen (€)	Prix total du logement (€)	Prix du logement/ revenu (années)	Montant total emprunté (€)	Taux d'apport personnel (%)	Emprunt /revenu (années)	Rbsts annuels (€)	Taux d'effort net (%)
Ancien	Non aidé	1 231	40 100	120 500	3,0	80 500	33,2	2,0	7 585	18,9
	Aidé	165	22 350	78 500	3,5	58 000	26,1	2,6	5 245	16,2
	ensemble	1 396	38 000	115 000	3,0	78 000	32,5	2,2	7,300	18,7
Neuf	Non aidé	421	41 800	141 000	3,4	92 500	34,4	2,2	8 300	19,9
	Aidé	90	24 600	100 000	4,0	80 000	20,0	3,3	6 200	18,5
	ensemble	511	38 900	134 000	3,4	90 000	32,8	2,3	7 900	19,7
Province	Ancien	1 084	34 800	101 000	2,9	71 000	29,7	2,0	6 700	18,6
	Neuf	463	37 000	125 500	3,4	86 500	31,1	2,3	7 500	19,6
	ensemble	1 547	35 000	108 300	3,1	75 500	30,3	2,1	6 900	18,9
Agglo. de Paris	Ancien	313	49 000	166 500	3,4	101 000	39,3	2,1	9 500	19,2
	Neuf	47	58 000	215 000	3,7	127 000	40,9	2,2	12 100	20,9
	ensemble	360	50 300	173 000	3,4	105 000	39,3	2,1	9 900	19,4
Ensemble		1 907	38 200	120 500	3,1	81 000	32,8	2,1	7 500	19,0
Ensemble aidé		255	23 200	86 000	3,7	65 000	24,4	2,8	5 580	17,0

Source : Enquête Logement 1996 et 2002, Insee.

B.— QUELS DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'ACCESSION SOCIALE ET TRÈS SOCIALE EN FRANCE ?

Les aides en faveur de l'accession peuvent prendre diverses formes, que la France et ses voisins européens ont expérimenté avec plus ou moins de succès : primes (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), système d'épargne-logement (France, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal), prêts bonifiés (France, Allemagne, Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Portugal), conditions

(1) « Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale », rapport de M. Bernard Ailleret, Conseil général des Ponts et Chaussées, et de M. Bernard Vorms, ANIL, établi à l'attention de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, 18 avril 2003.

d'accès privilégiées au crédit (France), garanties et assurances diverses (Belgique, Grande-Bretagne), garantie d'accès au crédit et mutualisation des risques (Etats-Unis, France, Pays-Bas), aides personnelles (France, Allemagne), aides fiscales dans la plupart des pays, qu'il s'agisse de déductions, réductions, ou d'exemptions, vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants (Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas).

En France, les aides en faveur de l'accession à la propriété sont principalement des aides en faveur de l'accession sociale. Si les aides à la personne (aide personnelle au logement) joue un rôle important, notamment en termes de solvabilisation et de sécurisation des ménages, sur lequel nous ne reviendrons pas ⁽¹⁾, l'accession sociale repose actuellement sur un certain nombre d'instruments, souvent complémentaires.

1. Le prêt à taux zéro : un succès qu'il convient de conforter

Le rôle du prêt à 0 % (PTZ) est de solvabiliser les projets d'accession des ménages modestes, en allégeant leurs mensualités. Pour les ménages les plus modestes, le prêt à 0 % représente ainsi un gain de mensualité de l'ordre de 100 euros, ce qui représente entre 6 et 7 % de leur revenu mensuel.

a) Sociologie des bénéficiaires

**PROFIL DES ACCÉDANTS BÉNÉFICIAIRES DU PTZ
ET DES AUTRES ACCÉDANTS RÉCENTS**

	Effectifs (milliers)	Age moyen	Nombre moyen de personnes du ménage	Nombre moyen d'enfants	Personnes (%)	Proportion de conjoints actifs (%)	Revenu annuel moyen (€)
Accédants PTZ	334	35,3	3,5	1,5	72,3	74,6	32 100
Autres accédants	1 573	39,9	3,0	1,2	61,5	73,3	39,600
Ensemble	1 907	39,1	3,1	1,2	63,3	73,5	38,200

Source : Enquête Logement 1996 et 2002, Insee.

b) Historique du PTZ

C'est le décret n° 95-1064 du 29/09/1995 qui a créé cette nouvelle aide de l'Etat à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale, sous forme d'avance remboursable sans intérêt, mieux connue sous la dénomination de « prêt à 0 % - ministère du logement » (PTZ).

Le dispositif est applicable depuis le 1er octobre 1995 et s'est substitué aux prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et aux avantages fiscaux attachés à

(1) Cf. première partie de l'avis.

l'accession à la propriété (exonération de longue durée des PAP, déductibilité des intérêts d'emprunt des impôts).

Le PTZ ne peut d'ailleurs pas être cumulé avec les anciens PAP, les anciennes primes à l'amélioration de l'habitat (PAH), les subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ou les anciennes réductions d'impôts par intérêts d'emprunt. Par ailleurs, il ne peut être accordé qu'un PTZ par opération et par ménage.

Le décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997 a restreint l'accès du PTZ aux « primo-accédants », c'est-à-dire aux personnes n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des 2 dernières années précédant l'offre de prêt. En effet, les emprunteurs déjà propriétaires peuvent disposer d'un apport financier de départ par la vente de leur ancienne résidence. Ils ont donc moins besoin de cette aide de l'Etat dont l'objectif est, depuis l'origine, de compléter un apport personnel insuffisant. Cette mesure s'est traduite par une baisse d'environ 10 % des bénéficiaires. Inversement, le décret n° 2000-104 du 8 février 2000 a introduit deux exceptions à la règle de primo-accession : l'acquisition d'un logement adapté pour une occupation par une personne handicapée et le relogement des propriétaires victimes de catastrophes naturelles.

c) Conditions d'éligibilité et modalités financières

Le PTZ peut financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant, et la location-accession pour chacun des types d'opérations précédents. En cas d'acquisition-amélioration d'un logement existant, le PTZ est utilisable à condition que le logement ait été construit depuis plus de 20 ans, et que le montant des travaux soit au moins égal à 35 % du coût total de l'opération (achat + travaux).

Dans le projet de budget 2004, la ligne budgétaire (65-48/40) du prêt à taux zéro (PTZ) passent de 780 millions d'euros en 2003 à 525 millions d'euros en 2004 en crédits de paiement (- 32,7 %) et de 778 millions d'euros à 550 millions d'euros en autorisations de programme (- 29,6 %). Cette baisse s'explique de deux façons :

– par l'amélioration, grâce à un allongement de la durée du différé, de la situation des ménages disposant des revenus les plus bas (inférieurs à 2 SMIC, c'est-à-dire au plafond de la deuxième tranche du barème) ;

– par la correction d'un défaut inhérent à la prise en compte des ressources, qui, reposait auparavant sur l'année N-2 ⁽¹⁾, permettant à certains ménages de bénéficier d'un PTZ particulièrement avantageux, alors que leurs revenus perçus au moment de l'octroi du prêt étaient très supérieurs au plafond. Les revenus pris en compte seront maintenant ceux de l'année N-1.

Dans la population des titulaires de PTZ en 2002, l'augmentation moyenne des revenus constatée entre N-2 et N s'élève en moyenne à 25 %.

(1) Revenus perçus en deux années avant la demande du prêt.

En prenant en référence les revenus connus les plus récents, ceux de N-1, comme le font déjà les établissements de crédit dans l'octroi des prêts, il est possible de supprimer cet effet d'aubaine, sans préjudice pour les projets d'accession des ménages, et de redéployer une partie de l'économie réalisée sur les ménages qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire ceux dont les revenus courants sont effectivement de l'ordre d'un à deux SMIC. Le recalibrage de la dotation budgétaire qui en résulte est donc à la fois plus juste sur le plan social et plus vertueux sur le plan budgétaire.

Sont en effet éligibles au PTZ les personnes dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond, calculé à partir des revenus figurant à l'avis d'imposition de l'avant dernière année précédant celle de l'offre de prêt émise au titre de l'avance (avis d'imposition délivré en 2001 pour une offre de prêt émise en 2003). Pour 2004, les revenus pris en compte seront donc ceux de 2003, suite à la réforme voulue par le Gouvernement. 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.

L'Etat verse aux établissements de crédits conventionnés une subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt.

La gestion et le contrôle du dispositif sont assurés par la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), à laquelle l'Etat a donné mandat, par convention du 5 décembre 1995, pour recueillir les déclarations de PTZ faites par les banques, gérer l'octroi de la subvention, en effectuer le versement aux banques et diligenter les contrôles auprès d'elles. Elle était déjà chargée, depuis 1993, de la gestion de la garantie des prêts d'accession sociale (PAS).

d) Bilan du PTZ

NOMBRES D'OPÉRATIONS CONCERNÉES

année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis ⁽¹⁾	145 000	123 000	111 200	126 266	111 000	102 000	101 323
PTZ mis en force	117 900	129 150	109 200	116 858	112 169	101 893	102 124

Source : ministère de l'Équipement.

Le nombre annuel de prêts émis en 2004 devrait ainsi se stabiliser autour de 110 000 (lors de la création du produit en 1995, l'estimation annuelle du nombre de prêts émis s'établissait à environ 120 000).

Ce volume est conforme à ce qui a été observé en 1998 et 2000. L'année 1999, avec 129 266 prêts émis, apparaît comme une année exceptionnelle, du fait

(1) La mise en place du prêt à 0 % comprend plusieurs étapes : l'émission d'offre de prêt par la banque, l'acceptation de l'offre par le client et la mise en force qui correspond au déblocage des crédits de paiement quand plus de 50 % du capital est prêté. Les délais existants entre ces étapes font qu'un prêt émis une année donnée peut être mis en force au cours d'une année ultérieure, ce qui explique le décalage entre les effectifs du tableau ci-dessus pour chaque année civile.

d'un environnement économique global particulièrement favorable (taux d'intérêt très attractifs, amélioration du marché du travail, pouvoir d'achat maintenu grâce à une faible inflation).

Le léger fléchissement observé en 2001 (un peu moins de 102 000 émissions) est lié à la dégradation de cet environnement associé à l'absence d'actualisation de certains paramètres du prêt à 0 % (notamment les plafonds de ressources, le coût maximal d'opération et les durées de différé de remboursement) qui ont pour effet d'abaisser la solvabilité des ménages et de diminuer le nombre de ménages potentiellement bénéficiaires.

En 2002, les logements financés par un PTZ ont profité de la tendance observée dans le neuf avec une progression des opérations finançant l'achat des appartements neufs (+ 5 %) et une reprise dans l'individuel neuf (+ 2 % après une chute de 8 % en 2001). On compte ainsi 101 357 prêts à 0 % émis en 2002 en France métropolitaine pour un montant prêté global de 1,6 milliard d'euros et un coût total d'opérations financées de 11,6 milliards d'euros.

Les émissions de prêts à 0% sont donc restées stables par rapport à l'année précédente avec une variation de - 0,03 % en effectif et de + 0,5 % en montant prêté (après respectivement - 7,5 % et - 6,8 % en 2001). Le montant global d'opérations financées progresse de 6 %.

Les deux premiers trimestres de 2003 montrent une tendance à la baisse nettement plus marquée (de l'ordre de 7 %). Les effets de la dégradation de l'activité économique expliquent sans doute cette accentuation de l'érosion du produit.

Les travaux de la mission confiée en 2001 à l'inspection générale des finances, au conseil général des ponts et chaussées et au directeur de l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL) ont permis de montrer que la cible visée avait été atteinte : 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 SMIC en 2001 et bénéficient de 80% des subventions versées. S'agissant de la catégorie socioprofessionnelle, plus de 60% sont ouvriers ou employés ; par ailleurs, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un prêt à 0 % sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM) ; enfin, 61 % des bénéficiaires ont entre 25 et 35 ans.

L'effet de levier du dispositif a pu être évalué à environ 2,5, ce qui veut dire que les 800 millions d'euros de subventions versées sur l'année ont généré 2 milliards d'euros d'activité dans le secteur de la construction. Il convient de souligner le caractère exceptionnellement élevé de ce coefficient pour un investissement public (les valeurs généralement observées sont en effet voisines de 1).

Ce prêt, réservé aux opérations neuves de construction ou d'achat, ou présentant un fort pourcentage de travaux (le même que pour les PAP, soit 35 %), a par ailleurs contribué à améliorer la situation du secteur du bâtiment. La mission a ainsi calculé que le nombre d'opérations déclenchées par le seul prêt à 0 % pouvait représenter jusqu'à 20 % de l'ensemble des opérations (soit environ 20 000 opérations par an).

Ce volume d'opérations a ainsi permis d'apporter une réponse efficace à la crise de la construction observée au début des années 1990, illustrée par la baisse du nombre de PAP et de prêts conventionnés assortis de l'APL : en 1992, 30 200 PAP ont été distribués au lieu de 85 000 en 1987 ; le nombre de prêts conventionnés (PC) a quant à lui baissé de 235 000 en 1987 à 85 000 en 1993 ; sur ces chiffres le nombre de prêts assortis de l'APL s'est réduit pendant la même période de 91 000 à 36 000.

Le PTZ sort donc renforcé de cette évaluation, même si le dispositif mérite encore d'être amélioré, comme nous le verrons plus loin.

2. Les prêts conventionnés (PC et PAS)

a) Les prêts conventionnés (PC)

Les prêts conventionnés se distinguent des autres prêts immobiliers par le fait qu'ils ouvrent aux bénéficiaires le droit à l'aide personnalisée au logement en vertu des dispositions de l'article L. 351-21 du code de la construction et de l'habitation. L'APL permet à l'accédant de réduire sensiblement le montant de ses mensualités et constitue une sécurité, en cas de chômage notamment.

Ce droit justifie qu'ils soient soumis à une réglementation particulière ⁽¹⁾. Cette réglementation porte essentiellement sur :

- la nature des opérations éligibles (neuf, ancien, amélioration) et les normes à respecter par les logements financés ;
- les conditions de distribution par les établissements de crédit (conventionnement avec l'Etat) ;
- les bénéficiaires (obligation de résidence principale...) ;
- les caractéristiques financières (taux, durée...) des prêts.

b) Le prêt à l'accession sociale (PAS)

Le prêt à l'accession sociale (PAS) est un prêt conventionné spécifique, garanti par le fonds de l'accession sociale à la propriété (FGAS) ⁽²⁾, et réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources. Le but premier du PAS est de sécuriser l'accession à la propriété des ménages aux ressources modestes.

(1) Cf. articles R.331-63 à R.331-77 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Créé en application de la loi de finances pour 1993 n° 92-1376 du 30 décembre 1992.

PLAFONDS DE RESSOURCES DU MÉNAGE

(en euros)

NOMBRE DE PERSONNES COMPOSANT LE MENAGE	ILE DE FRANCE	PROVINCE
1	15 204	12 146
2	22 316	17 764
3	26 800	21 364
4	31 294	24 959
5	35 801	28 570
Par personne supplémentaire	4 498	3 598

Source : ministère de l'Équipement.

Les PAS sont distribués par les établissements de crédit qui adhèrent au fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS). Ce fonds est destiné à indemniser les établissements prêteurs des pertes supportées lorsque le bénéficiaire n'est plus en mesure de payer ses mensualités. Le FGAS peut intervenir de manière préventive en indemnisant les pertes consécutives à un réaménagement de prêt.

L'intérêt principal du PAS pour l'emprunteur se mesure au moins autant en terme de sécurité que de taux :

– depuis l'origine du produit, le mécanisme du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) permet, en cas d'échec de l'opération d'accession et d'une dette résiduelle supérieure à la valeur de revente du bien, d'indemniser l'établissement de crédit qui abandonne en contrepartie toute poursuite envers l'emprunteur.

En effet, en cas de prêt libre, l'emprunteur se retrouve à la fois dépossédé de son ancien bien et contraint de continuer à rembourser le solde de la dette éventuelle.

– De plus, le mécanisme de sécurisation mis en place en avril 1999 avec le 1 % logement⁽¹⁾, permet au titulaire d'un PAS, en cas de chômage, de diviser par deux sa mensualité de remboursement pendant une durée maximale d'un an renouvelable une fois, avec report gratuit (c'est-à-dire sans intérêts supplémentaires) en fin de prêt du remboursement des sommes correspondantes.

Les autres conditions d'octroi du prêt sont celles prévues par la réglementation de droit commun des prêts conventionnés.

Les différentes réformes intervenues semblent avoir porté leurs fruits : en 2002, 71 456 prêts PAS ont été octroyés en 2002, soit une augmentation de 27,6 % en effectifs et de 39,4 % en montant par rapport à 2001.

(1) Convention Etat/UESL du 4 février 1999.

c) Les taux d'intérêt des PC et des PAS

Selon l'article R 331-74 du CCH, le taux d'intérêt des prêts conventionnés (PC) ne peut excéder un taux maximum égal à l'addition d'un taux de référence publié par la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) et d'une marge. Les taux plafonds applicables depuis le 1^{er} septembre 2003 sont donnés ci-après :

PRETS A TAUX FIXE

PC<12 ans	PC<15 ans	PC< 20 ans	PC>20 ans	Taux de réf. PC
6,50%	6,70%	6,85%	6,95%	4,20%

PAS<12 ans	PAS<15 ans	PAS<20 ans	PAS>20 ans
5,90%	6,10%	6,25%	6,35%

Source : SGFGAS, novembre 2003.

PRETS A TAUX REVISABLE

PC	PAS
6,50%	5,90%

Source : SGFGAS, novembre 2003.

Les taux effectivement pratiqués par les établissements de crédits sont souvent très inférieurs à ces taux plafonds, ces établissements étant en mesure de prêter avec une marge plus faible, en particulier pour les banques de dépôts disposant de fonds propres.

d) Bilan de la mise en œuvre des prêts conventionnés

NOMBRE ET MONTANT DES PC-PAS, DONT OPERATIONS DANS LE NEUF

	1995		1996			1997		1998	
	PC	dont PAS	PC	dont PAS	PC	dont PAS	PC	dont PAS	
Effectifs	83 150	36 720 44%	134 724	78 930 59%	117 265	66 650 57%	129 463	66 900 52%	
<i>dont construction neuve</i>	39 538 48%	6 977 18% 19%	80 416 60%	38 676 48% 49%	79 330 68%	41 990 53% 63%	91 500 71%	44 154 48% 66%	
Prêt moyen (€)	45 030	40 860	45 440	43 580	51 580	48 010	58 310	52 320	

	1999		2000		2001		2002	
	PC	dont PAS						
Effectifs	131 608	71 380 54%	113 946	61 250 54%	95 387	53 080 56%	109 790	65 483 60%
<i>dont construction neuve</i>	98 403 75%	50 680 52% 71%	85 563 75%	43 890 51% 72%	73 125 77%	39 430 54% 74%	73 125 66%	41 892 57% 64%
Prêt moyen (€)	64 570	58 840	60 340	60 510	65 050	63 700	73 280	72 080

Source : pour les PC, CFF jusqu'en 1999 et SGFGAS à partir de 2000 ; pour les PAS, SGFGAS.

En 1996, la hausse très sensible des prêts conventionnés (+ 62%) peut être attribuée au succès du PAS, qui représente 59% des opérations. Ce succès est à mettre en parallèle avec la vitesse de croisière alors atteinte par les prêts à 0% (PTZ), la moitié des PTZ étant à cette époque associés à un prêt conventionné.

On observe une certaine stabilité des montants de prêt dans la construction neuve en 1997. Par contre, la baisse du nombre total d'opérations (-13%) peut être rapprochée de la suppression de l'avantage que représentait en 1996 l'autorisation d'utiliser le PTZ pour les opérations d'acquisition-amélioration dont le montant de travaux se situait entre 20 et 35% du montant total de l'opération.

En 1998, les prêts conventionnés ont connu une augmentation très sensible, tant en nombre (+10 %) qu'en montant (+25 %). C'est principalement la construction neuve qui a bénéficié de cette hausse (+15 % en nombre, +30 % en montant), accompagnant ainsi l'effet général de relance de la construction. Cette tendance s'est prolongée en 1999, dans des proportions cependant inférieures (en montants, +13 % et +18 % respectivement pour l'augmentation totale des PC et celle de la construction neuve).

En 2000, la production de prêts conventionnés a été moins dynamique qu'en 1999 (de l'ordre de -13% en nombre et de -19 % en montant). Cette tendance s'est inscrite dans un contexte général de stagnation des crédits immobiliers. Il convient toutefois de noter que cette baisse de production a moins affecté les PAS que les prêts conventionnés ordinaires : la part des PAS au sein des PC est passé de 49 % en montant (54 % en nombre) en 1999 à 54 % en 2000 (en montant et en nombre). La part de la construction neuve est quant à elle restée stable (à 75 % en nombre et 78 % en montant).

L'année 2001 est marquée par le prolongement des tendances observées en 2000 avec toutefois une accentuation de la baisse en nombre qui s'établit à -16 % et une décélération de la baisse en montant à -10 %. Ceci confirme le caractère exceptionnel de l'année 1999 en ce qui concerne le volume d'opérations lancées dans le neuf. La part des prêts dans ce secteur a d'ailleurs continué de progresser pour atteindre 77 % en nombre et 80% en montant. La part des PAS au sein des PC paraît quant à elle stabilisée à environ 55% tant en montant qu'en nombre.

En 2002, qui constitue la première année pleine après la réforme d'octobre 2001, on enregistre une hausse de 15,1 % des autorisations de PC en effectif et de 29,7 % en montant, avec traditionnellement un 1^{er} et un 3^{ème} trimestres plus faibles que les deux autres. Les prêts conventionnés hors PAS sont en nette diminution mais leurs montants ont cependant augmenté de 15,3 %. Un autre effet de la réforme de 2001 concerne la répartition des prêts conventionnés entre le neuf et l'ancien : la part de l'ancien a en effet progressé d'environ 10 % en effectifs et en montants prêtés.

• La part des prêts conventionnés dans les opérations d'accession à la propriété

Depuis 1995, selon les données de l'observatoire permanent du financement du logement (OFL) disponibles jusqu'en 2001, la part des prêts

conventionnés dans les opérations d'accession a connu une tendance à la baisse, à l'exception de l'année 1998 : 15,8 % en 1995, 15,6 % en 1996, 14,8 % en 1997, 15,4 % en 1998 ; 12,6 % en 1999 ; 8,4 % en 2000. En 2001, le renforcement de l'attrait des prêts conventionnés résultant de la réforme d'octobre 2001 se constate au travers de l'augmentation, après une baisse continue, de leur part dans les plans de financement des opérations d'accession ; cette part atteint ainsi 10,9 %. Cette évolution est probablement due aux contraintes de distribution des prêts réglementés qui sont dissuasives pour les établissements de crédits généralistes. Même si la part de marché de ces établissements augmente sensiblement en 2002 (passant de 15 % à 19 %), les PC restent distribués à près de 70 % par les banques mutualistes et par les établissements spécialisés.

• **Sociologie des accédants en prêts conventionnés :**

La répartition par catégories socioprofessionnelles en 2002 fait toujours apparaître un poids prépondérant des catégories modestes :

CSP	% des emprunteurs PAS
Agriculteurs	1.9%
Artisans, Commerçants	3.4%
Cadres	5.9%
Professions Intermédiaires	18.4%
Employés	26.6%
Ouvriers	39.5%
Retraités et inactifs	4.1%

Source : SGFGAS.

Depuis 1995, la répartition des bénéficiaires selon leur niveau de revenus était stable dans les tranches à bas revenus (correspondant à des revenus inférieurs à environ 1,5 SMIC de juillet 2003), alors que, dans les tranches de revenus plus élevées, on observait une redistribution se traduisant par une importance croissante des revenus compris entre 1,5 et 2,2 SMIC au détriment des revenus se situant au-delà.

L'année 2002 est marquée par un très net redressement de la proportion des ménages disposant d'un revenu supérieur à 2,2 SMIC qui passe de 12 % en 2001 à 18 % en 2002.

Cette répartition est rappelée dans le tableau ci-dessous :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Revenu < 6 000 €	9%	8%	9%	9%	8%	8%	8%	8%
6 000 € <= Revenu < 9 000 €	15%	14%	14%	14%	13%	14%	14%	12%
9 000 € <= Revenu < 12 000 €	22%	23%	24%	23%	23%	23%	22%	20%
12 000 € <= Revenu < 15 000 €	21%	24%	25%	25%	25%	26%	25%	21%
15 000 € <= Revenu < 18 000 €	16%	17%	17%	18%	19%	19%	19%	21%
Revenu >= 18 000 €	16%	14%	11%	11%	12%	11%	12%	18%

Source : SGFGAS.

3. Les dispositifs en faveur de l'accèsion très sociale

a) *La vente HLM*

Il s'agit d'une vente à terme avec transfert différé de propriété, régie par les articles L. 261-10 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Le transfert de propriété est opéré après paiement intégral du prix. Dans la pratique, l'organisme vendeur est aussi le prêteur. Le prix du bien est ainsi payé par l'acquéreur au bout de plusieurs années au cours desquelles il occupe et entretient les lieux comme un véritable propriétaire sans en avoir la qualité. Le vendeur, quant à lui, même payé par les emprunts qu'il gère pour le compte de l'accédant, reste le propriétaire du logement tant qu'il demeure son créancier au titre de prêteur de deniers.

Mais ces contrats présentent un certain nombre de risques, dénoncés par MM. Ailleret et Vorms dans leur rapport :

« – Confusion, tout d'abord, sur la nature du contrat : beaucoup ont cru devenir propriétaires alors qu'ils n'étaient qu'occupants ;

– Confusion des rôles ensuite, quand le vendeur est à la fois constructeur, prêteur, propriétaire ... ;

– Solvabilisation artificielle par allongement des durées de remboursement et multiplication des emprunts ;

– Absence de statut de l'accédant qui n'est ni copropriétaire, ni locataire et ne pouvait, avant la loi sur la location-accession, participer en aucune manière à la gestion, ni décider des dépenses ;

– Difficultés, enfin, pour obtenir réparation en cas de malfaçons, lorsque le vendeur-propriétaire n'intervient pas pour mettre en œuvre la garantie. »

L'absence d'apport personnel, cas le plus courant pour ce type d'accèsion, ne fait qu'accroître un endettement déjà excessif. Par ailleurs, s'agissant de contrats de vente à terme, le locataire-accédant qui doit quitter son logement, non seulement perd ce qu'il a versé, mais encore doit payer des indemnités à son propriétaire.

b) *La location-accession*

La loi sur la location-accession du 12 juin 1984, complétée par plus d'une dizaine de textes depuis, est à l'heure actuelle le montage le plus achevé pour permettre l'accèsion à la propriété après une phase d'occupation préalable. Le contrat de location-accession est une promesse unilatérale de vente, assortie d'un bail dont la durée n'est pas réglementée, mais qui est censée se situer entre quatre et huit ans. La loi d'ordre public détermine la forme et le contenu du contrat et organise, dans le détail, les différentes étapes de l'opération, ainsi que les relations entre le locataire accédant et le vendeur à tous les niveaux. Porteuse de grandes espérances, tant pour satisfaire les besoins d'accédants sans apport personnel, que

pour soutenir l'activité du bâtiment, cette loi n'a jusqu'à présent rencontré que peu de succès.

II.— LES EXPERIENCES DE NOS VOISINS EUROPEENS

La tendance générale, en matière de statut d'occupation, est orientée vers une augmentation constante de la proportion de propriétaires occupants, même si cette tendance ne concerne pas uniformément tous les pays, pour des raisons à la fois historiques et culturelles : les pays à tradition plutôt rurale ont toujours eu davantage de propriétaires et, à contrario, les pays à fort développement industriel ont souvent connu un développement de leur secteur locatif social significatif, même si la tendance est à ne croissance forte du nombre de propriétaires (politiques très volontaristes, notamment en Grande Bretagne et en Belgique).

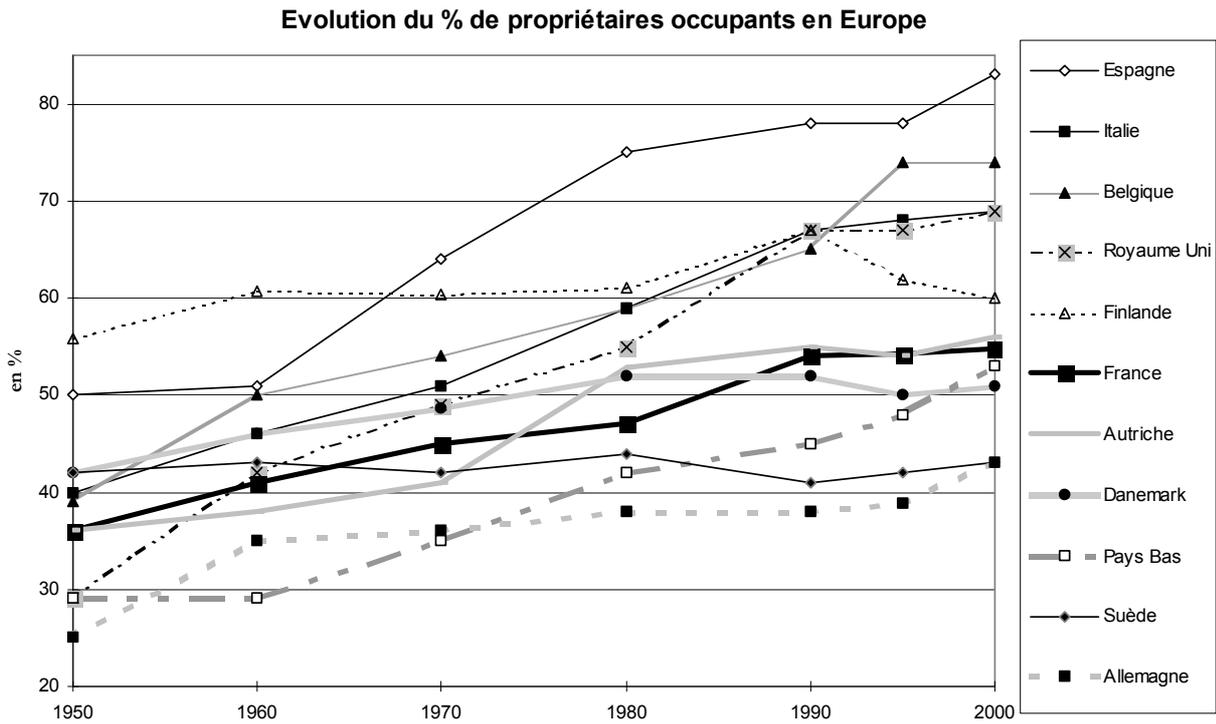
PROPORTION DE PROPRIÉTAIRES ET DE LOCATAIRES*

(en %)

Pays	Propriétaires occupants	Locataires	
		Locatif social	Locatif privé
Espagne	82	1	10
Irlande	78	9	16
Grèce	76	0	24
Belgique	74	7	16
Luxembourg	70	3	27
Italie	69	5	11
Royaume-Uni	69	22	9
Portugal	64	3	25
Finlande	60	14	16
Autriche	56	21	20
France	56	17	21
Pays-Bas	53	36	11
Danemark	51	19	26
Allemagne	43	7	50
Suède	41	27	13

* Les totaux peuvent être inférieurs à 100 % car, selon les pays, d'autres statuts relèvent du secteur social ou du secteur privé.

Source : Statistiques sur le logement dans l'Union européenne et DGUHC.



Source : ministère de l'Équipement.

L'Allemagne et la Suède comptent moins de 50 % de propriétaires occupants. Dans les pays d'Europe méridionale, Espagne, Italie, Grèce et Portugal, le taux de propriétaires occupants est très élevé (plus de 60 %). C'est également le cas du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Finlande.

A.— L'ACCESSION ET L'ACCESSION SOCIALE EN EUROPE

La plupart des pays européens encourage les ménages à accéder à la propriété. Cependant aides fiscales ou directes ont tendance à disparaître. Dans tous les pays, des aides fiscales pour favoriser l'accession à la propriété existaient jusqu'en 1996, plutôt sous forme de réduction du montant de l'impôt que de déduction des intérêts d'emprunt du revenu imposable. A l'heure actuelle, les aides ont été plutôt recentrées sur un allègement plus direct du coût de l'accession, soit par le biais d'une participation aux coûts de la construction, comme en Belgique, ou par le biais d'une subvention pour les intérêts d'emprunt, solution très largement retenue par nos voisins, et également en France dans le cadre des prêts à taux zéro (PTZ).

TYPES D'AIDES À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

	PARTICIPATIONS AUX COÛTS DE CONSTRUCTION	SUBVENTION D'INTERETS D'EMPRUNT	DEDUCTION FISCALE
ALLEMAGNE			X
AUTRICHE	X	X	
BELGIQUE	X	X	X
DANEMARK		(1)	*
ESPAGNE	X	X	X
FINLANDE		X	
FRANCE		X	
GRECE	(2)	(2)	X
IRLANDE	X	X	X
ITALIE		X	X
LUXEMBOURG	X	X	X
PAYS BAS		X	*
PORTUGAL	X	X	X
ROYAUME UNI		X	
SUEDE			

Source : Christian Donner, *Les politiques du logement dans l'Union européenne* (2001) et actualisation DGUHC

(1) Au Danemark, seuls les appartements en coopératives font l'objet d'une aide sous forme de bonification d'intérêts ;

(2) En Grèce, c'est l'OEK (organisation pour le logement des travailleurs) qui construit des logements en accession à la propriété et bonifie les prêts.

* déduction des intérêts d'emprunt autorisée, mais parallèlement taxation du revenu fictif des propriétaires occupants.

B.— QUELQUES EXEMPLES INTERESSANTS

1. Au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il existait, depuis 1983, un mécanisme de déduction fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires souscrits pour le logement (le MIRAS : *mortgage interest relief at source*). Ce système a été supprimé en avril 2000 et le seul mécanisme général d'aide à l'accession à la propriété est le *Right to Buy* pour les locataires des logements sociaux. Cette vente à des prix minorés de leur logement constitue une aide directe aux ménages les plus défavorisés.

Un mécanisme plus local, appelé « *Homebuy* », constitue un autre type d'aide à l'accession : le ménage contracte un prêt hypothécaire pour 75 % de la valeur du logement qu'il acquiert et reçoit pour le complément un prêt à 0 % représentant 25 % de la valeur du logement. Ce prêt à 0 % ne donne lieu à aucun remboursement, sauf en cas de revente. Dans ce cas, le remboursement représentera 25 % de la valeur du logement revendu. Le ménage peut aussi s'acquitter à tout moment de cette dette de 25 % de la valeur de revente de son logement s'il souhaite devenir pleinement propriétaire.

Les subventions sont versées par l'Etat et les collectivités locales et contingentées pour chaque organisme de logements sociaux. La priorité est donnée aux locataires du parc social. Les prix des logements sont plafonnés. Un bilan de

cette expérience vient d'être publiée : elle rencontre la faveur des ménages. Le système est simple, les ménages ont le sentiment d'être pleinement propriétaires. Par ailleurs, les banquiers (finançant 75 % de la valeur du bien) sont satisfaits de ce qu'aucun bail locatif ne vienne compliquer la vente en cas de difficulté.

Il existe également depuis 2000 une aide spécifique temporaire dénommée SHI (*Starter Home Initiative*). Elle est ciblée sur les zones les plus tendues et donc les plus chères (comme Londres), et destinée aux *key workers*, c'est à dire, principalement, certains travailleurs du secteur public indispensables dans les centres villes (professionnels de santé, enseignants, policiers, pompiers, travailleurs sociaux, gardiens de prison). L'objectif est d'aider 10 000 travailleurs à accéder à la propriété dans le lieu où ils travaillent.

Cette aide prend la forme d'un *Equity Loan*, un prêt sans intérêt qui peut couvrir 20 % du montant de l'acquisition et qui n'est remboursé qu'au moment de la revente du logement.

2. Aux Pays-Bas

Depuis 2001, il existe aux Pays Bas une aide à l'accession à la propriété pour les ménages, sous conditions de ressources et avec un plafond d'apport personnel en capital. Il s'agit d'une participation mensuelle aux charges hypothécaires. Cette participation s'élève au maximum à 159,11 euros par mois. Cette aide est réservée aux ménages âgés de plus de 23 ans qui n'ont pas été propriétaires de leur logement dans les trois dernières années.

Le montant total des frais d'acquisition du logement ne doit pas dépasser 129 050 euros et le montant de l'hypothèque ne doit pas dépasser 103 225 euros.

L'obtention de cette aide est assortie de l'accès à un fonds de garantie (la garantie hypothécaire nationale ou NHG). En cas de vente forcée de la maison, *Waarborgfonds Eigen Woningen* (Fondation néerlandaise chargée des fonds de garantie des logements en propriété) couvrira le paiement des charges hypothécaires restantes. Si, au bout de 15 ans, l'emprunteur remplit toujours les conditions d'obtention de cette aide, le ministère du logement versera en une fois le montant des 15 années suivantes.

Le gouvernement néerlandais estime à 20 000 ménages le nombre annuel de bénéficiaires de cette aide dont le coût est estimé à 26 millions d'euros, selon les informations fournies par le ministère de l'Équipement à votre rapporteur.

Il existe également aux Pays-Bas un statut d'occupation de logement particulier, appelé « Koophuur » ou « achat-location ». En juillet 1998, 239 « Koophuur » avaient été réalisés et l'objectif affiché de la fondation nationale pour le « Koophuur » était d'en réaliser 30 000 en cinq ans dans 140 organismes, selon le rapport Ailleret/Vorms.

Dans le cadre du « Koophuur », l'occupant est propriétaire de l'intérieur de son logement et locataire du bâti. L'organisme initialement propriétaire demeure,

quant à lui, propriétaire du bâti qu'il loue à l'occupant. La responsabilité de l'extérieur demeure aux mains du bailleur. Le bailleur, en revanche, n'a plus aucune obligation concernant l'entretien de l'intérieur, dont la responsabilité revient entièrement aux accédants-locataires.

Comme le souligne le rapport Ailleret/Vorms, « le « *Koophuur* » ne représente pas un droit de propriété plein et entier. Les accédants-locataires aux Pays-Bas ne sont propriétaires de rien. Ils n'ont ni titre de propriété, ni la totalité des attributs de la propriété, puisqu'ils ne peuvent bénéficier des fruits de la propriété et ne peuvent disposer des biens que sous certaines conditions et pour une durée limitée. L'obligation de l'organisme de racheter les parties privatives à la demande de l'accédant-locataire ne constitue qu'un droit de créance du locataire sur l'organisme, mais n'entraîne en aucune manière un quelconque droit de propriété sur ce qui fait l'objet du rachat. Le droit de l'organisme d'expulser, en cas de non-paiement du loyer des parties bâties, moyennant le cas échéant une indemnité pour les parties privatives restituées, est bien une preuve supplémentaire de ce qu'à aucun moment il ne s'agit de conférer un droit réel de propriété. Le « *Koophuur* » n'est donc pas un mode d'accession au sens strict. Il peut, toutefois, trouver sa justification sociale dans le développement d'une certaine appropriation du logement », premier pas vers l'accession.

3. En Allemagne

Contrairement aux autres pays européens qui en général favorisent l'accession à la propriété par la déductibilité des intérêts des emprunts, l'Allemagne fédérale s'est longtemps singularisée par un système d'amortissement.

Ce système a été réformé en 1996, en direction des groupes sociaux défavorisés. Les avantages fiscaux précédents, fonction du revenu, ont été remplacés par un crédit d'impôt sous conditions de ressources (revenus annuels de 81 807 euros à 163 614 euros pour une personne isolée et de 122 710 euros à 245 420 euros pour un couple).

Pendant huit ans, et dans la limite de 51 129 euros (100 000 DM), le crédit d'impôt annuel est de 5 % pour un logement neuf et de 2,5 % pour un logement ancien. Dans ces conditions, l'avantage fiscal maximum est de 2 556 euros (5 000 DM) dans le neuf et 1 278 euros (2 500 DM) dans l'ancien.

4. Le foncier différé

Une solution, mise en œuvre notamment au Japon, et qui se rapprocherait, en termes juridique, du bail à construction ou du bail emphytéotique français, consiste à séparer l'acquisition du foncier et celle du bâti, c'est-à-dire du logement, ce qui allège considérablement le coût de l'opération.

Dans ce dispositif, le ménage acquiert la seule construction et est simple locataire du foncier, qu'il achètera, le cas échéant, au bout d'une vingtaine d'années, mais au prix fixé dès le début de l'opération.

Dans le cas japonais, le foncier est loué à très long terme (90-99 ans), la propriété du logement revenant, à ce terme, au propriétaire du terrain.

III.— QUELLES AMELIORATIONS ENVISAGEABLES EN MATIERE D'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE EN FRANCE ?

Dans la mesure où les ménages à revenus modestes ne peuvent accéder à la propriété sans aide publique, le Gouvernement a fait de l'accession à la propriété de ces ménages une des priorités de la politique du logement.

Le Gouvernement a donc engagé des réflexions reposant sur la création de nouveaux produits d'accession. Ainsi, le rapport Ailleret/Vorms, établi en avril 2003 à la demande du ministre en charge du logement sur *les formules innovantes pour encourager l'accession sociale*, fournit des pistes intéressantes essentiellement fondées sur un mode d'accession plus souple qui interviendrait à la suite d'une phase locative pendant laquelle le futur accédant testerait en toute sécurité ses capacités d'épargne. L'accroissement du nombre d'accédants modestes ne peut se concrétiser sans rechercher une sécurité optimale tant pour l'accédant que pour le prêteur.

Le Gouvernement et l'ensemble des acteurs de la politique du logement ont reconnu l'intérêt de développer ces nouvelles possibilités pour les ménages modestes de devenir propriétaires de leur logement soit par l'accession progressive qui permet de sécuriser ceux qui hésitent à s'engager directement dans un projet d'accession, soit par l'acquisition du logement qu'ils occupent dans le parc HLM.

A.— CONFORTER LE ROLE DU PRET A TAUX ZERO

S'agissant du PTZ, outil qui a prouvé son efficacité en matière d'accession sociale, le principal problème concerne son élargissement à l'acquisition dans l'ancien. L'obstacle auquel se heurte cet élargissement est celui du coût budgétaire très élevé de cette mesure. En outre, toute mesure d'aide à caractère général risquerait d'avoir un effet directement inflationniste sur les prix des transactions. Dans ce cadre, votre rapporteur rejoint les conclusions du rapport de la mission d'évaluation conjointe confiée en 2001 à l'inspection générale des finances, au conseil général des ponts et chaussées et au directeur de l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL), qui proposait deux types de mesures :

- soit créer une aide permettant aux accédants modestes de réaliser les travaux de mise aux normes des logements qu'ils acquièrent dans l'ancien (proposition du directeur de l'ANIL). La création d'un tel dispositif, dont le coût est important (de l'ordre de 300 millions d'euros), devrait être envisagée dans un cadre global intégrant une refonte des aides existantes (principalement ANAH et PASS-TRAVAUX du 1 % logement) ;

- soit abaisser la quotité de travaux nécessaire pour obtenir un prêt à 0 % uniquement dans les zones tendues (zones PLI – prêts locatifs intermédiaires – par exemple en zones A du nouvel amortissement « Robien »), en remplaçant celle-ci par un montant de travaux minimal de l'ordre de 15 000 euros ; cette mesure, d'un

coût plus réduit (de l'ordre de 61 millions d'euros), permettrait de développer l'accèsion sociale en milieu urbain.

Le rapport envisageait d'autres mesures intéressantes, pour répondre aux critiques qui décrivent ce prêt comme trop sélectif. Ainsi, le professeur Michel Mouillart⁽¹⁾ qui rappelle que « *seuls 15% des ménages qui accèdent à la propriété bénéficient d'un PTZ. Et pourtant, on estime que 72,3% d'entre eux y sont éligibles. Dans l'ancien, le déséquilibre est encore plus marqué puisque 71,2% sont éligibles et 2,6% en bénéficient* ». Le PTZ pourrait donc plus largement, dans des limites budgétaires raisonnables bien sûr, contribuer à dynamiser l'accèsion sociale à la propriété, notamment par le biais de :

- La revalorisation des plafonds de ressources et de prêts qui n'ont pas varié depuis la création du produit.
- L'implication des collectivités locales, par exemple en leur proposant de prendre en charge le financement d'une aide complémentaire destinée à compléter le prêt à 0 % dans les secteurs où le prix des logements est le plus élevé.

En effet, comme le souligne le rapport Ailleret/Vorms, « *comme tout système national sans programmation géographique, [le PTZ] est d'autant plus efficace que les prix du foncier sont modérés : or c'est la pression de la demande, et plus précisément d'une demande exprimée par des ménages à fort pouvoir d'achat, qui fait augmenter les prix. Les zones de fort impact du PTZ sont celles où la construction neuve peut se développer avec un coût modéré du foncier* ».

Certes, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, on peut comprendre que la priorité du Gouvernement soit de veiller au maintien du prêt à 0 %. Par ailleurs, à court terme, le dispositif est bien rééquilibré en faveur des ménages les plus modestes, avec la prise en compte des revenus connus les plus récents (N-1) et le redéploiement d'une partie de l'économie ainsi réalisée sur les ménages qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire ceux dont les revenus courants sont effectivement de l'ordre de un à deux SMIC. Mais, il faudra cependant aller plus loin et étudier l'ensemble de ces propositions.

B.— ASSOULPIR ET DEVELOPPER LES DISPOSITIFS D'ACCESSION TRES SOCIALE

1. Un cadre légal qui a le mérite d'exister

Le rapport Ailleret/Vorms souligne très clairement qu'aucune « *des personnes consultées n'a expliqué le faible recours aux mécanismes de la location-accession par une inadéquation des formules juridiques actuellement à leur disposition* ».

Le cadre légal a donc un mérite, celui d'exister et de mettre à la disposition des opérateurs de outils. Certes, quelques améliorations techniques sont

(1) Article de la revue Habitat et Société, n° 30, 2003.

envisageables, comme votre rapporteur l'indique ci-après, mais les blocages majeurs sont plus économiques que juridiques. En effet, *« la souplesse et la sécurité offertes à l'accédant coûtent cher et ce coût vient forcément peser sur celui de l'opération, alors même que les groupes cibles concernés ont des revenus ou un niveau d'épargne inférieur à ceux qui accèdent par des moyens classiques.*

Les principaux objectifs qui justifient le recours à des systèmes innovants d'accession sont difficiles à concilier, puisqu'il s'agit à la fois de mettre au point une procédure destinée à des candidats dont la situation ne répond pas aux exigences d'une accession menée de façon traditionnelle, tout en les autorisant à conduire leur projet au rythme de leur choix, à l'interrompre, voire à faire marche arrière. Or cette souplesse se traduit par des options qui ont un coût qui pèse sur celui de l'opération. ».

Or ce coût doit bien être réglé par quelqu'un et, dans le cadre de l'accession sociale et très sociale, la collectivité publique doit prendre en charge ces surcoûts. Mais elle ne peut le faire que dans des limites budgétaires souvent strictes, car un assouplissement des critères d'éligibilité à ces dispositifs conduit souvent à faire exploser la dépense publique. Il convient donc de réfléchir à une rationalisation des outils, afin de ne pas disperser les efforts publics.

2. L'intérêt du futur projet de loi « un logement pour tous »

Selon les informations transmises à votre rapporteur par le ministère de l'Équipement, toutes ces formules font donc actuellement l'objet d'une analyse juridique et financière approfondie qui permettra de mesurer au mieux leur portée et leur efficacité au regard de leur coût. À l'issue de cette analyse, les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre de ces formules seront intégrées dans le projet de loi « Un logement pour tous » que le Gouvernement prévoit de soumettre au vote du Parlement dans les prochains mois. Le ministre a malgré tout déjà annoncé deux avancées majeures.

a) Un nouveau prêt social location-accession

Le ministre a annoncé la création d'un nouveau prêt social « location-accession » pour les ménages les plus modestes, qui ont un revenu inférieur ou égal à 2 SMIC.

Ce nouveau prêt bénéficiera d'une TVA à taux réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans, ce qui représente, selon les informations fournies par le ministère de l'Équipement à votre rapporteur, une aide de plus de 15 000 euros par ménage. Les ménages pourront accéder à la propriété après une phase locative de l'ordre de quatre ans. À l'issue de cette phase, le prêt sera transféré aux acquéreurs, avec maintien des avantages fiscaux qui lui sont associés. Si les ménages ne souhaitent pas, ou ne peuvent pas lever l'option d'achat, ils pourront également rester dans le logement en tant que locataires.

Un premier contingent de 5 000 logements sera ouvert en 2004. Pour promouvoir ce nouveau régime, le mouvement HLM est prêt à s'engager sur une

garantie de rachat en cas d'accident de la vie pour sécuriser les accédants à la propriété. Ce nouveau produit sera distribué par les préfets aux promoteurs, sur agrément.

La mise en œuvre de ce nouveau produit, qui s'appuiera sur la loi de 1984 sur la location accession, suppose des adaptations législatives qui seront apportées par le projet de loi « un logement pour tous ». Un dispositif transitoire sera mis en place pour permettre sa distribution dès le début de l'année 2004.

b) Les SCI de capitalisation

Le projet de loi « un logement pour tous » comprendra également un autre dispositif favorisant sur une période plus longue l'accession progressive à la propriété d'un logement réalisé par un organisme HLM.

Basé sur la création de sociétés civiles immobilières de capitalisation, ce dispositif permettra au locataire d'acheter au rythme qu'il souhaitera des parts de cette société, à un prix parfaitement connu à l'avance, lui donnant la pleine propriété de son logement lorsqu'il aura acheté la totalité des parts qui lui sont attachées. Il sera également réversible grâce à la garantie de rachat des parts que donnera l'organisme HLM, dans le cas où le locataire, notamment à la suite d'un « accident de la vie » ne pourra ou ne voudra plus donner suite à son projet d'accession.

3. Des améliorations avant tout techniques à apporter

Comme l'indique clairement le rapport Ailleret/Vorms, les améliorations à apporter aux dispositifs d'accession sociale à la propriété sont avant tout techniques. Elles portent notamment sur :

- **Le coût de l'opération** : il doit être réduit, ou plus étalé dans le temps, « pour être abordable pour des accédants auxquels la voie du simple recours à l'emprunt est interdite ou difficile ».

- **Les conditions de l'accession** : elles doivent être définies dès l'origine, afin que l'accédant ait une vision précise du déroulement de l'opération. « Cela veut dire que les conditions d'achat au jour de la levée de l'option doivent être connues dès l'origine, qu'il s'agisse du barème des aides auxquelles il pourra prétendre ou des conditions du prêt qu'il souscrira. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'il n'est pas possible de préjuger du niveau des taux, ni de la permanence à moyen terme des formes actuelles des aides (par exemple du PTZ). »

Qu'on se souvienne, en effet, des générations d'accédants artificiellement solvabilisés, puis victimes de la désinflation au milieu des années 80, comme les clients de la société CARPI.

- **Les modalités de désignation des bénéficiaires** : elles doivent être « cohérentes avec des objectifs de politiques sociales », l'avantage pour le ménage accédant ne devant pas, par exemple, être trop élevé et donc continger le nombre de bénéficiaires pour des raisons budgétaires. Inversement, les conditions d'accès

doivent être définies clairement ne fonction des populations cibles. Ainsi, « *le fait de réserver le bénéfice d'une aide aux occupants du parc social n'est pas non plus très équitable, mais il répond, pour la collectivité locale, à l'objectif de faire « coup double » en favorisant une accession et libérant simultanément un logement HLM.* »

- **La simplicité du système** : les accédants et les personnes chargées de la commercialisation doivent pouvoir en comprendre toutes les implications dans la durée.

4. Mieux sécuriser le parcours de l'accédant

Un projet d'accession à la propriété est toutefois plus contraignant que la location. Il impose notamment de recourir à un emprunt immobilier et de disposer d'un apport personnel représentant en général de l'ordre de 20 % du coût de l'acquisition. Il faut ensuite faire face, pendant une durée généralement comprise entre dix et vingt ans, à des échéances mensuelles (charges de propriété comprises) excédant celles d'un loyer.

Les incitations mises en place pour favoriser l'accession à la propriété des ménages disposant de revenus modestes ne sont efficaces que si les projets qu'elles permettent d'engager peuvent aboutir. Elles doivent donc être accompagnées de mesures destinées à garantir les ménages concernés contre des aléas de nature à rendre difficile le remboursement de leurs emprunts.

Dans l'hypothèse du financement locatif transférable (PLAS), la possibilité de rester dans son logement en tant que locataire constitue la meilleure sécurité et repose sur une véritable flexibilité des statuts.

Mais, comme le souligne le rapport Ailleret/Vorms, « *la question se pose cependant de perfectionner les systèmes de sécurisation destinés à ceux des accédants sociaux qui recourent à la filière traditionnelle de l'achat ou de la construction assorti d'un prêt et ce, bien que la sinistralité en matière de crédit au logement soit aujourd'hui à un niveau historiquement bas* ».

La solution, préconisée par certains, pour les accédants de bonne foi en difficulté, d'un rachat quasi-automatique de leur logement par un organisme HLM et le maintien dans les lieux en tant que locataire est peut-être intellectuellement satisfaisant mais elle ne saurait être automatique, ce qui risquerait de désresponsabiliser le prêteur.

Il faut par contre réfléchir à l'amélioration des dispositifs existants, qu'il s'agisse de la généralisation des fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) à tous les types de prêts aidés, et non plus aux seuls PAP en voie d'extinction, ou des possibilités offertes par le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) de prendre en charge les frais liés au passage d'une période difficile pour un emprunteur dont le projet reste viable.

TROISIEME PARTIE :

QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS UNE FRANCE DECENTRALISEE ?

Dans notre pays, malgré les apparences, l'Etat a perdu « les commandes directes » de la politique du logement. Il met, certes, des crédits à disposition des collectivités locales et des bailleurs sociaux. Il incite les investisseurs privés à la construction et à la rénovation de logements par des avantages fiscaux.

Mais ce n'est plus lui qui décide du lancement des opérations. La « programmation » nationale des logements a perdu toute son efficacité et, en général, il se construit des logements sociaux là où les montages financiers sont les plus faciles, et donc souvent là où les besoins sont les plus faibles. L'empilement des outils nationaux débouche sur une complexité incompréhensible par les acteurs. Par ailleurs, au niveau local, les habitants considèrent généralement leur municipalité ou l'agglomération comme responsable de la politique du logement.

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en cours d'examen au Sénat, prévoit donc d'inscrire dans la loi un « état de fait » et de donner aux collectivités les moyens de leurs ambitions. En rapprochant la politique du logement de son territoire, il devrait permettre aux collectivités de disposer enfin de tous les outils pour mener une politique de l'habitat efficace et pertinente.

Ce projet de loi prévoit en effet, dans son article 49, une délégation des crédits des aides à la pierre aux communautés urbaines ou d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes remplissant les conditions pour devenir communauté d'agglomération, dès lors que ces groupements sont dotés d'un programme local de l'habitat (PLH). De même, le département pourra solliciter cette délégation sur l'ensemble du territoire départemental, à l'exception des territoires des structures intercommunales qui ont demandé à bénéficier de la délégation de compétence.

I.— LE ROLE ACTUEL DES COLLECTIVITES LOCALES

En 1982-1983, la compétence logement n'a pas été décentralisée au profit des collectivités locales mais la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat reconnaît une possibilité d'intervention à chaque collectivité territoriale: « *Les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leurs compétences respectives, leur priorité en matière d'habitat* ». De plus cette loi a ouvert la faculté aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de définir un programme local de l'habitat (PLH) déterminant les opérations prioritaires dans ce domaine.

Même si la compétence logement n'est aujourd'hui pas encore décentralisée au profit des collectivités locales, celles-ci ont donc déjà un rôle important dans le domaine du logement et de l'habitat⁽¹⁾.

A.— LES COMMUNES, LEURS GROUPEMENTS ET LA POLITIQUE DE L'HABITAT

Tout d'abord, les communes bénéficient de contingents de réservation dans le parc HLM, ce qui leur donne un rôle important dans la politique d'attribution des logements sociaux.

Par ailleurs, les lois qui se sont succédées pour favoriser la coopération intercommunale ont progressivement précisé la compétence des groupements de communes et, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont une compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, qui intègre « [le] *programme local de l'habitat* ; [la] *politique du logement d'intérêt communautaire* ; [les] *actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire* ; [les] *réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat* ; [l']*action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées* ; [l']*amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire* ». Ces mêmes compétences font partie des compétences optionnelles des communautés de communes.

Ainsi, les communes et leurs groupements agissent également sur la production de logements, notamment sur le foncier, par l'apport de terrains, la prise en charge des surcoûts fonciers ou la réalisation de la viabilité. Ils interviennent par ailleurs pour financer les actions d'accompagnement des opérations de réhabilitation : financement de certains opérateurs, réalisation d'aménagements urbains, accompagnement social des populations. Ils apportent enfin leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM.

(1) Voir en annexe tableau comparatif de la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement.

Les programmes locaux de l'habitat

La loi d'orientation pour la ville de 1991 avait relancé cette procédure comme outil de réflexion privilégié au niveau de l'agglomération. Par ailleurs, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville oblige toute commune comprenant une zone urbaine sensible (ZUS) à se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) dans un délai de 2 à 3 ans. Lors d'une enquête effectuée en 1999, sur 487 communes comprenant une ZUS, 273 avaient prescrit l'élaboration d'un PLH (82 sur une centaine de communes en Ile-de-France).

La loi SRU a confirmé le rôle central du PLH dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Elle lui donne un nouvel intérêt, d'une part en renforçant ses effets juridiques (les PLU et les cartes communales devront désormais être compatibles avec les PLH), d'autre part du fait de son rôle dans l'application de l'article 55 (obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux pour les agglomérations au sens de la loi SRU). Dans ce cadre, l'intérêt d'élaborer un PLH ne se limite pas aux 102 agglomérations qui sont concernées par l'article 55 de la loi SRU. Il s'agit d'une démarche prospective qui permet d'articuler l'ensemble des composantes souvent dispersées d'une politique locale de l'habitat :

- programmation de l'offre nouvelle (construction et amélioration),
- politiques d'attribution des logements sociaux,
- diagnostic des quartiers anciens préalable aux démarches d'OPAH et de RHI,
- réflexions préalables à un projet de renouvellement urbain,
- gestion urbaine de proximité,
- articulation avec les politiques contractuelles (contrat d'agglomération, politique de la ville, GPV, ORU...).

Un bilan des quelques 420 PLH élaborés entre 1995 et 1999 avait montré qu'une partie seulement avait fait l'objet d'une procédure complète et que seule la moitié concernait une intercommunalité. Parmi ces PLH intercommunaux, la majorité se situait en dehors des espaces urbains. La configuration des PLH réalisés dans les espaces urbains ne correspondait en outre que rarement aux agglomérations au sens de la loi SRU ⁽¹⁾. Cette absence de cohérence dans la définition des périmètres de PLH risquait, si la tendance n'était pas inversée, de s'avérer néfaste à l'efficacité du dispositif.

On assiste, depuis la mise en œuvre de la loi SRU, à une relance de la procédure des PLH. Au 1^{er} janvier 2003, on dénombrait 192 PLH approuvés et considérés comme actifs et 135 PLH en projet ou en cours d'élaboration. La nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques locales de l'habitat à une échelle intercommunale est aujourd'hui clairement admise. Les PLH communaux sont rares et souvent anciens, à l'exception toutefois notable de l'Ile-de-France où l'extrême émiettement des démarches s'explique à la fois par l'étendue du bassin d'habitat et la faiblesse de l'intercommunalité, notamment sur les problématiques du logement.

(1) C'est à dire une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

B.— LES DEPARTEMENTS

Ils participent, à même hauteur que l'Etat au financement des Fonds de solidarité logement (FSL) ⁽¹⁾ ainsi qu'au financement des Fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) et apportent, concurremment ou en complément aux communes, leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM. Par ailleurs, au travers des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), ils participent avec l'Etat à la définition et à la mise en œuvre au plan local de la politique du logement des plus défavorisés.

Les départements accordent fréquemment des aides ciblées aux ménages (aides à l'accession, aides à l'amélioration du logement, aides aux personnes âgées, aux handicapés, aux agriculteurs).

Ils disposent également souvent de systèmes d'accompagnement à l'action des communes : aide aux lotissements communaux, soutien au montage d'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat), aide à la réhabilitation. Ces aides sont principalement axées sur les communes rurales.

Ils soutiennent par ailleurs le fonctionnement de divers organismes : PACT (programme d'aménagement concerté du territoire urbain), CDHR (comité départemental d'habitat rural), ADIL (agences départementales pour l'information sur le logement).

De façon plus récente, quelques départements interviennent pour subventionner directement des opérations de logements sociaux par le biais d'aides à la réhabilitation du parc HLM, de subventions pour les prêts locatifs aidés à vocation très sociale (PLA-TS), de subventions à des opérations PLA, notamment lorsqu'il s'agit de loger des catégories spécifiques (logement étudiant par exemple).

Par ailleurs, un certain nombre de départements ont signé des conventions pluriannuelles sur le logement avec l'Etat et les différents acteurs territoriaux pour relancer la construction de logements sociaux.

C.— LES REGIONS

Elles interviennent principalement en faveur des communes, dans le cadre d'aménagements urbains ou d'accompagnement des OPAH. Elles interviennent fréquemment pour la réhabilitation du parc HLM. Elles interviennent aussi parfois sur des secteurs de logement bien spécifiques (logement intermédiaire, logement des jeunes et des étudiants, des personnes défavorisées, traitement des copropriétés en difficulté).

Elles développent souvent, notamment dans les régions très urbanisées, des aides à la construction pour alléger le coût du foncier, pour construire des logements pour telle ou telle catégorie spécifique. Quelques régions mènent des politiques en faveur du PLA à vocation très sociale (PLA-TS).

(1) Cf. première partie de l'avis.

II.— LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITES LOCALES AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A.— DE LA DIFFICULTE DE DISPOSER DE STATISTIQUES EXHAUSTIVES

On ne peut que regretter qu'il n'existe pas de sources exhaustives, actualisées régulièrement sur ce sujet, car les montants en jeu sont conséquents et les données exploitables peu fiables. Ainsi, les données sur lesquelles travaille la direction de la comptabilité publique ne retracent que partiellement les dépenses des collectivités locales : une partie des dépenses ne correspond pas exactement à la nomenclature du domaine du logement et inversement une partie des dépenses de ce domaine n'a pas trait à la politique du logement (construction de logements de fonction par exemple). De plus, les aides en nature par apport de terrains ne sont pas identifiables dans les comptes administratifs des communes.

INTERVENTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT DES COLLECTIVITÉS EN 2000

(en millions d'euros)

	COMMUNES	DEPARTEMENTS	REGIONS	TOTAL
Aides directes	252	94	68	414
Aides indirectes	12	1	3	16
Total	264	95	71	430

Source : DCP Notes bleues de Bercy n°229-230.

En 2001, d'après l'enquête auprès des comptables des collectivités de plus de 700 habitants, c'est **399 millions d'euros** qui ont été consacrés au logement, somme en diminution de plus de 7 % par rapport à l'année précédente, la part des départements ayant significativement baissé. Mais là encore, l'enquête ne prend en compte qu'une partie des aides effectives.

La Caisse des dépôts et consignations avait effectué en 1997 une étude plus exhaustive sur les interventions de l'ensemble des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993. Ses conclusions sont récapitulées ci-dessous.

INTERVENTION DES RÉGIONS

1996-1997	ILE-DE-FRANCE	RESTE FRANCE	TOTAL
Dépense totale annuelle	80,8 M€	56,4 M€	137,2 M€
Répartition dépense	60 %	40 %	100 %
Dépense moyenne/hab./an	7,62 €	1,22 €	2,44 €

Source : Etude CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993.

NB : Deux régions ne font aucune dépense pour l'habitat.

INTERVENTION DES DÉPARTEMENTS

1996-1997	ILE-DE-FRANCE	RESTE FRANCE	TOTAL
Dépense totale annuelle	198 M€	137 M€	335 M€
Répartition dépense	59,10 %	40,90 %	100 %
Dépense moyenne/hab./an	18,45 €	2,74 €	5,64 €

Source : Etude CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993.

NB : En Ile-de-France, trois départements dépensent plus de 30 euros par habitant (Val-de-Marne, Paris, Hauts-de-Seine). A l'inverse, les Yvelines ne dépensent que 1,37 euro par habitant.

ENSEMBLE DES DÉPENSES « LOGEMENT » DES COLLECTIVITÉS LOCALES

	ILE-DE-FRANCE	RESTE FRANCE
Régions	7,62 €/hab	1,22 €/hab
Départements (hors Paris)	19,67 €/hab	2,74 €/hab
Communes (hors Paris)	3,05 €/hab	0,76 €/hab ⁽¹⁾
Total (hors Paris)	30,49 €/hab Soit 274 M€	4,73 €/hab Soit 228,67 M€
Total Paris	44,52 €/hab Soit 93,76 M€	
Total général	367,76 M€	228,67 M€

Source : Etude CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993.

Comparés aux 1,4 million d'euros consacrés par l'Etat pour la construction et l'amélioration de l'habitat, ces sommes sont donc conséquentes au regard des responsabilités actuelles de l'Etat et des compétences aujourd'hui « décentralisées » a minima aux collectivités. On peut donc penser que la décentralisation, ou du moins, dans un premier temps, la « déconcentration » prévue par le projet de loi relatif aux responsabilités locales, aura un important effet de levier, en associant plus étroitement financements centraux et locaux et en incitant les collectivités à investir encore plus, puisqu'elles disposeront de leviers de commande plus nombreux.

B.— LA CONTRIBUTION DES COMMUNES A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui concerne les communes situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, les dépenses effectuées au profit du logement locatif social par les communes déficitaires en logements locatifs sociaux sont déduites du prélèvement sur ressources fiscales qu'elles doivent supporter.

(1) Moyenne, compte tenu des disparités importantes des dépenses des communes.

En 2002, le montant des dépenses ainsi déduites s'est élevé à environ 38 millions d'euros. Ce montant correspond à des dépenses supportées par les communes en 2000 pour favoriser la réalisation de logements locatifs sociaux sur leur territoire. Les dépenses effectuées par les communes en 2001 et déductibles pour l'année 2003 se sont élevées à 36,5 millions d'euros (-3,95 %).

Seule une partie de ces dépenses apparaît dans les statistiques de la comptabilité publique, puisque la loi autorise la déduction des moins-values sur des terrains cédés à des organismes de logements sociaux et que ces dépenses n'apparaissent pas dans les comptes administratifs des communes.

III.— LE PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITES LOCALES : DES PERSPECTIVES INTERESSANTES

Le tableau suivant, extrait d'un rapport d'administration comparée d'élèves de l'Ecole nationale d'administration, de juillet 2000, souligne clairement que, dans les grands pays européens, à l'exception de la France, l'Etat central se borne à fixer des objectifs généraux et à assurer la gestion des aides à la personne. En général, ce sont les collectivités locales qui assurent les autres tâches.

Mission	France	Allemagne	Grande-Bretagne	Pays-Bas	Espagne	Italie
Définition des objectifs généraux	Etat central	Etat central et Länder	Etat central	Etat central	Etat central	Etat central
Définition des objectifs chiffrés	Etat central	Communes	Communes et Housing associations	Communes et organismes bailleurs	Communautés autonomes	Régions
Aide à la pierre	Etat central principalement	Länder	Etat central	Supprimées pour une large part	Etat central et communautés autonomes	Etat central, régions et Gescal
Aides à la personne	Etat central et départements	Etat central	Etat central	Etat central	Communautés autonomes	Inexistantes
Réglementation des attributions	Etat central	Communes et organismes bailleurs	Communes et Housing associations	Communes	Communautés autonomes	Etat central et Régions
Réglementation des loyers	Etat central	Länder	Etat central	Communes	Communautés centrales	Etat central
Contrôles des organismes	Echelon régional de l'Etat	Länder	Etat central et Housing corporation	Etat central	Communautés autonomes	Régions

Source : L'interministérialité au niveau local, promotion Nelson Mandela de l'école nationale d'administration, juillet 2000.

On observe bien que, dans l'ensemble des pays européens considérés, l'Etat central laisse des marges d'intervention locale plus importantes qu'en France. En particulier, les Pays-Bas ont procédé successivement à deux réformes d'ampleur au cours des années 1990 qui ont limité le rôle de l'Etat central à l'édition des règles générales et au contrôle des organismes. Ils ont, par ailleurs, procédé à une réforme en profondeur de leur système de financement du logement social.

Dans ce cadre, le projet de loi relatif aux responsabilités locales s'inscrit dans un mouvement plus global de dévolution de responsabilités aux collectivités, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

A.— LA QUESTION DU NIVEAU PERTINENT DE DECENTRALISATION

Conformément au souhait émis par votre rapporteur dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances 2003, la solution retenue est bien un partage de compétences entre le département et l'agglomération, en fonction des situations locales et du niveau d'urbanisation de chaque territoire.

1. L'agglomération : le pilote pertinent des zones les plus urbanisées

La mise en œuvre opérationnelle de la politique du logement doit être réalisée au plus près du bassin d'habitat. Sur les territoires urbains, il semble normal de faire des intercommunalités, là où elles existent et correspondent à la plus grande partie de l'aire urbaine, les responsables du pilotage.

Les EPCI (communautés urbaines ou d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes remplissant les conditions pour devenir communauté d'agglomération) de plus 50 000 habitants qui le souhaiteront, s'ils sont dotés d'un programme local de l'habitat, pourront ainsi passer une convention de délégation avec l'Etat, d'une durée de six ans, et auront en charge la gestion et la répartition des aides à la pierre.

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté un amendement visant à étendre la compétence des EPCI, en supprimant le seuil démographique de 50 000 habitants. Dans ce cadre, tout EPCI disposant d'un PLH pourrait demander la délégation, même s'il regroupe des communes plutôt rurales, à partir du moment où il dispose d'une vision de la politique de l'habitat qu'il souhaite mener.

2. Le département : pilote de la politique de l'habitat dans les zones rurales

Dans le projet de loi, la compétence des départements est en effet limitée aux territoires non couverts par une convention passée entre l'Etat et les EPCI. Le dispositif retenu est sensiblement le même que pour les EPCI. La convention devra notamment fixer les objectifs de la politique de l'habitat dans le département (qui devront être compatibles avec le PDAPLPD et les PLH).

Par ailleurs, la convention définira les actions en matière de lutte contre l'habitat indigne et arrêtera la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre

Enfin, si un EPCI signe une convention de délégation avec l'Etat, alors qu'une convention avait déjà été conclue par un département, un avenant doit être signé avec le département pour retrancher, à compter du 1er janvier de l'année suivante, les dispositions concernant le territoire de l'EPCI concerné.

B.— UNE VERITABLE RENOVATION DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT : UNE GESTION PLUS ADAPTEE AUX SPECIFICITES LOCALES

En déléguant aux collectivités territoriales les plus proches des marchés locaux de l'habitat la possibilité d'exercer la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationales, dans un cadre conventionnel, le projet de loi relatif aux responsabilités locales doit permettre, à partir d'une meilleure appréciation des réalités locales, d'apporter une réponse plus appropriée aux besoins en logements des populations.

1. La « déconcentration » des aides à la pierre : une délégation des crédits de l'Etat

a) Modalités de la délégation

Avant d'être délégués aux collectivités compétentes, les financements de l'Etat sont d'abord déconcentrés aux préfets de région, qui auront la charge de répartir les enveloppes régionales qui leur seront attribuées entre les collectivités délégataires et les départements.

La convention avec la collectivité délégataire devra fixer le montant prévisionnel des droits à engagement alloués par l'Etat et les crédits que ce dernier attribuera aux actions de politique du logement, en distinguant les crédits en faveur de l'habitat privé qui sont versés directement par l'ANAH en application des décisions prises par la collectivité, des crédits dont la gestion directe est assurée directement par la collectivité.

Puis, le montant des crédits de paiement « déléguables » sera fixé chaque année, en fonction des engagements constatés les années passées et des engagements prévisionnels indiqués dans la convention.

Votre rapporteur s'inquiète de la grande imprécision de la formulation retenue et de la faiblesse des contraintes qui en résulteront pour l'Etat ⁽¹⁾.

Au niveau régional, le projet de loi substitue au comité départemental de l'habitat un comité régional de l'habitat (CRH), doté des mêmes prérogatives, qui sera notamment chargé d'assister le préfet dans sa mission de répartition des crédits entre les départements et les EPCI.

Si le département n'a pas conclu de convention de délégation avec l'Etat, le préfet de région transfère les crédits correspondants au préfet de département ou à l'ANAH qui les affectera à des opérations situées hors du territoire des EPCI ayant conclu une convention. Le préfet de département doit alors tenir compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDAPLPD) et des programmes locaux de l'habitat (PLH).

La convention de délégation précisera notamment les conditions de financement des actions programmées, les modalités d'adaptation des aides de l'Etat en fonction de circonstances locales particulières et les modalités de délégation de tout ou partie du quota préfectoral d'attribution de logements sociaux. Ceci signifie que les collectivités délégataires pourront adapter les règles nationales relatives aux aides à la pierre (plafonds de loyer, de ressources, montants des subventions, etc.) en fonction des spécificités locales, dans des limites qui seront précisées ultérieurement par décret, ce dont votre rapporteur se félicite, car cette adaptation permettra de mieux « coller » aux réalités locales du marché du logement.

(1) Cf. III de cette partie.

b) Les crédits délégués

Il s'agit, en pratique, des prêts aidés de l'Etat : prêts locatifs à usage social (PLUS), prêts locatifs aidés (PLA) ou prêts locatifs sociaux (PLS). Par ailleurs, les primes à l'amélioration de l'habitat à usage locatif social (PALULOS), subventions à la réhabilitation des logements locatifs sociaux, seront comprises dans cette enveloppe, tout comme les aides à la démolition.

Seuls les crédits distribués par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) instituée par la loi du 1^{er} août 2003 ne seront pas transférés aux préfets de région.

Les aides à la rénovation de l'habitat privé, gérées par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) seront également « déconcentrées », légalisant une situation qui existe d'ailleurs déjà de manière informelle, comme l'a indiqué le président de l'ANAH à votre rapporteur.

Une convention conclue entre la collectivité territoriale et l'ANAH fixera les conditions de gestion par l'agence des aides aux propriétaires privés. Cette convention pourra, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, arrêter les règles particulières d'octroi des aides gérées par l'ANAH en fonction de critères sociaux, économiques ou géographiques.

Les collectivités auront une place plus importante dans la gestion et les décisions d'octroi des aides en faveur de l'habitat privé.

Au total, à titre d'illustration, dans le projet de loi de finances pour 2004, l'ensemble des crédits du ministère du logement susceptibles d'être délégués aux collectivités atteint un montant de 774 millions d'euros.

CRÉDITS « DÉLÉGABLES » DANS LE PLF 2004

(en millions d'euros)

Insalubrité et saturnisme (moyens de fonctionnement)	qualité de service	PLAI-PLUS-PALULOS-logement d'urgence	surcharge foncière	études, suivi-animation et MOUS	démolition	RHI	ANAH	Total crédits « délégués »
34-40/10	ex 65-48/02	65-48/10	ex 65-48/20	ex 65-48/50	ex 65-48/60	65-48/70	65-48/90	(65-48 + 34-40/10)
13	362					7	392	774

Source : Avis n° 34 de M. Georges Gruillot, au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, octobre 2003.

Il est important de noter que le montant de ces aides sera complètement fongible, offrant une marge de manœuvre non négligeable aux collectivités délégataires.

2. L'apport de financements complémentaires

Le projet de loi ouvre un droit général à tous les types de collectivités territoriales pour apporter des aides au logement, indépendamment ou en complément de celles versées par l'Etat. Dans ce cadre, en matière d'accès à la propriété, alors que l'Etat restera pilote, on peut malgré tout imaginer que les collectivités locales effectuent des interventions complémentaires, par exemple pour améliorer le dispositif du PTZ (augmentation des montants) sur des territoires ou des opérations ciblées ou pour un certain type de population fragilisée. Les collectivités pourraient par ailleurs mettre en place des dispositifs de subvention foncière donnant lieu à récupération auprès de l'accédant en cas de revente.

3. Des plans locaux de l'habitat (PLH) rénovés

Les PLH devront désormais concerner l'ensemble du territoire couvert par les communes membres de l'EPCI, alors qu'auparavant ils pouvaient seulement en couvrir une partie. Par ailleurs, désormais, une commune seule ne pourra plus élaborer un PLH, celui-ci étant obligatoirement élaboré par un EPCI.

Enfin, pour faire coïncider la durée des PLH et celle des conventions de délégation, le document est désormais établi pour 6 ans.

C.— LE DEPARTEMENT, FUTUR GESTIONNAIRE DE FSL AUX COMPETENCES ELARGIES

L'article 50 du projet de loi dispose en effet que la gestion et le financement des fonds de solidarité pour le logement -qui accordent des aides aux ménages en difficulté pour le maintien dans le logement⁽¹⁾- est décentralisé aux départements. Par ailleurs, les missions des fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont élargies pour les personnes qui éprouveraient des difficultés à payer leurs factures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, fusionnant les différents fonds existants auparavant.

En conséquence de cette décentralisation, le conseil général devra élaborer le règlement intérieur du Fonds, qui précisera les modalités d'octroi des aides.

Enfin, il est prévu la possibilité de créer des démembrements locaux des FSL. Tout EPCI ayant passé une convention de délégation au titre de l'article précédent, pourra, de droit, obtenir la constitution d'un fonds intercommunal et en assurer la gestion.

D.— LES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES, FUTURES CONSTRUCTEURS ET GESTIONNAIRES DES LOGEMENTS ETUDIANTS

L'article 51 du projet de loi relatif aux responsabilités locales est en effet relatif au transfert du patrimoine de logements étudiants de l'Etat aux communes ou à leurs groupements. Il prévoit que les biens meubles et immeubles affectés aux

(1) Cf. première partie de l'avis.

logements sociaux étudiants précédemment propriété de l'Etat seront transférés à la commune ou, le cas échéant, au groupement de communes, par arrêté préfectoral. La gestion de ces logements sera assurée par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires dans le cadre d'une convention passée avec la collectivité territoriale.

La Commission des affaires économiques du Sénat a amendé cet article pour rendre ce transfert, qui est automatique dans le projet de loi, facultatif, lorsque les collectivités en font la demande, le surcoût pour ces collectivités étant élevé du fait du mauvais état général de ces logements, et toutes les collectivités ne pouvant donc pas le supporter.

IV.— QUELS ECUEILS A EVITER ?

A.— LA QUESTION DE L'ILE-DE-FRANCE

Comme souligné précédemment, la situation se présente de manière assez différenciée sur le territoire, entre zones urbaines et zones rurales, l'Ile-de-France étant un cas totalement spécifique.

Dans un contexte de tension extrême sur le marché du foncier⁽¹⁾ et de l'incapacité réelle des différents intervenants à construire aujourd'hui suffisamment de logements, on peut se demander si la région ne devrait pas jouer un rôle de chef de file et de coordinateur, laissant aux différents bassins d'habitat (communes ou intercommunalités) le rôle de mise en œuvre opérationnelle de la politique décidée au niveau régional.

Le débat est vif sur ce sujet, une des critiques portant sur l'introduction d'un échelon supplémentaire entre l'Etat central et l'échelon local qui met nécessairement en œuvre les orientations, source non négligeable de complexité. Le débat sur le niveau pertinent du « chef de file » local est par ailleurs récurrent entre les partisans de la région et ceux du département.

B.— LES FINANCES LOCALES : QUELLE DECENTRALISATION FINANCIERE ?

L'élaboration des conventions de délégation prévue par le projet de loi est très exigeante. Il convient en effet que le rôle et les modalités d'intervention de chacun, mais surtout les financements dédiés, y soient strictement énoncés, afin que chaque partie, l'Etat comme les différents acteurs locaux, ait une conscience claire de ses engagements et s'y tienne.

Les conventions fixent en effet un **montant prévisionnel** de crédits alloués par l'Etat à l'EPCI et les crédits que ce dernier attribuera aux actions de politique du logement.

La convention devra également définir, en fonction de la nature et de la durée prévisionnelle de réalisation des opérations, les modalités de versement des crédits de paiement. Elle précisera également les modalités du retrait éventuel des droits à engagement, ainsi que les conditions de reversement des crédits de paiement non consommés. Le texte précise que le montant des crédits de paiement est fixé chaque année en fonction des engagements constatés les années précédentes et des engagements prévisionnels de l'année considérée.

Comme l'indique M. Georges Guillot, dans son avis au nom de la Commission des Affaires économiques du Sénat : « *Votre commission souligne la grande imprécision de cette formulation et la faiblesse des contraintes qui en résulteront en termes d'engagements financiers pour l'Etat. Dans la mesure où les crédits en faveur de l'habitat ne seront pas transférés mais délégués, ils ne seront pas concernés par les nouvelles dispositions constitutionnelles de l'article 72-2 de*

(1) Cf. Première partie de l'avis sur la question de la surcharge foncière.

la Constitution qui disposent que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » et que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »⁽¹⁾

Le système apparaît donc déséquilibré dans la mesure où ces conventions devront organiser le financement d'actions dont le cadre de réalisation est généralement pluriannuel. En effet, la construction de logements sociaux prend généralement entre quatre et cinq ans. Or, rien ne garantit le maintien d'un niveau de crédits de paiement suffisant pour honorer les engagements pris les années précédentes, le texte se contentant d'imposer une clause de rendez-vous annuel entre le préfet de région et le président de l'EPCI pour déterminer le montant des crédits de paiement pour l'année à venir.

Votre rapporteur approuve donc les tentatives de clarification engagées au Sénat.

On peut par ailleurs se demander si la nécessité de préserver l'autonomie financière des collectivités locales n'impliquera pas de transférer une ressource fiscale en même temps que la responsabilité de la politique du logement, le système retenu dans le projet de loi étant potentiellement source de conflits quant au montant des aides et à leur répartition : quelles clés de répartition utiliser ? Celle des consommations récentes de crédits est-elle objective ou convient-il de développer de nouveaux instruments de répartition, de type plus socio-démographiques – répartition de la population en fonction des revenus, pourcentage de chômeurs, etc. ?

Il ne faudrait pas que les compétences déléguées ne puissent pas être assumées par les collectivités faute de moyens. Le parallélisme avec la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région est à cet égard inquiétant, l'Etat se désengageant ou repoussant ses engagements en période de rigueur budgétaire. La politique du logement, même décentralisée, ne saurait être efficace que si les différents acteurs disposent d'une visibilité à long terme.



Pour conclure, on peut sans peine imaginer que les évolutions en cours et la « déconcentration » de la politique du logement auront des conséquences importantes sur le « tissu Hlm ». Le « fait territorial » est une donnée majeure dans la gestion des organismes, et ceux-ci réfléchissent depuis quelques années à l'évolution de leur parc et aux regroupements possibles, par bassin d'habitat. Les travaux du congrès HLM 2002, à Lyon, s'étaient d'ailleurs longuement penchés sur la question. Les élus sont aujourd'hui encore très demandeurs d'une organisation moins éclatée du monde HLM et d'une plus grande cohérence et rationalisation du parc HLM., qui leur permettraient de disposer d'outils pertinents et de partenaires plus efficaces pour mettre en œuvre leur politique de l'habitat.

(1) Avis n° 34 de la Commission des Affaires économiques, Sénat, 22 octobre 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 14 octobre, la Commission a entendu pour avis M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, sur les crédits de leurs départements pour 2004.

En conséquence, figurent ci-après les extraits du compte rendu se rapportant au domaine du logement.

Le président Patrick Ollier a tout d'abord rappelé qu'avec 5 milliards d'investissements, le budget de l'Equipement était essentiel sur le plan économique. Il a salué la performance que constituait l'augmentation de près de 10 % de l'investissement par rapport à 2003.

(...) M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a tout d'abord rappelé qu'il avait retenu, avec Dominique Bussereau et Léon Bertrand trois orientations principales pour ce budget d'action : des moyens budgétaires nouveaux, une dépense optimisée, et, enfin, un ministère en mouvement.

Il a précisé que, en 2004, 22 milliards 960 millions d'euros en moyens de paiement allaient concourir au financement des moyens des services, des interventions économiques et des investissements et 23 milliards 500 millions d'euros en moyens d'engagement, ce qui représente une variation à la hausse respectivement de 2,9 % et de 4,1 % par rapport à 2003.

Il a précisé que, certes, ce n'était pas à périmètre constant puisque le budget général comporte en 2004 deux éléments nouveaux, et a donc apporté les précisions suivantes :

– il s'agit d'une part de l'inscription au budget général de la contribution de l'Etat au désendettement de Réseau Ferré de France (RFF) pour 800 millions d'euros, précédemment affectés à un compte d'affectation spéciale ;

– il s'agit d'autre part du financement des besoins de régénération du réseau ferroviaire par versement d'une subvention d'investissement à hauteur de 675 millions d'euros, alors que précédemment ces investissements étaient partiellement couverts par une dotation en capital.

(...) Le ministre a ensuite indiqué que l'optimisation de la dépense publique avec une obligation de qualité était le deuxième objectif du budget, avec un réexamen, si nécessaire, des mécanismes de financement.

Il a pris l'exemple du secteur du logement, où la baisse du taux du livret A permettra la réalisation de 80 000 logements locatifs sociaux, soit une augmentation de 38 % par rapport à 2003. De même, a-t-il indiqué, pour l'accession sociale à la

propriété, c'est environ 100 000 logements qui seront aidés en 2004, alors qu'un nouveau dispositif financier en faveur de la location accession portera sur un premier contingent de 5 000 logements.

(...) Le ministre a ensuite abordé le budget du personnel de son ministère pour 2004, précisant que le Gouvernement avait souhaité procéder à un effort indispensable de réexamen systématique des postes budgétaires libérés par les départs en retraite. En conséquence, a-t-il indiqué, le PLF 2004 prévoit une réduction nette de 990 emplois, les secteurs prioritaires étant préservés et des redéploiements effectués si nécessaire.

Il a ensuite exposé la troisième orientation du budget, qui a pour objet de préparer le grand ministère de l'Équipement de demain, en précisant qu'une nouvelle dynamique était engagée dans le cadre de la décentralisation afin d'améliorer la qualité du service public, qu'il relève de l'État ou des collectivités territoriales, et pour garantir des conditions optimales de travail aux agents.

Il a rappelé que ce chantier intégrait l'ensemble des processus de réforme, qu'il s'agisse de la mise en œuvre en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances, de la réforme des structures de l'État ou celle des simplifications administratives.

Le ministre a souligné le fait que, préparer son ministère, c'était aussi savoir s'affranchir du cadre budgétaire annuel et anticiper : le débat sur les infrastructures, les réflexions sur les grandes orientations dans le secteur de la mer, du tourisme ou du logement sont des atouts pour répondre aux attentes du citoyen, tout en intégrant l'obligation de la maîtrise des dépenses publiques. Il a rappelé qu'il était indispensable d'afficher des priorités.

Pour conclure, il a souligné l'importance du ministère de l'Équipement pour la croissance et pour l'emploi de notre pays, précisant que l'on ne pouvait jauger la pertinence des choix budgétaires qu'au regard de leur impact sur la vie économique et sociale française, notamment par leur contribution au développement des entreprises françaises non seulement en favorisant leur activité sur le territoire national, mais aussi à l'étranger par l'appui apporté aux entreprises exportatrices.

Il a précisé que le budget d'investissement du ministère, avec 5 milliards 69 millions d'euros d'autorisations de programme inscrits au budget général, serait l'un des moteurs de la croissance et de l'emploi dans les secteurs du bâtiment, des travaux publics, des transports et du tourisme en 2004, le Gouvernement ayant choisi, malgré les contraintes budgétaires, de privilégier les investissements, et notamment :

– la construction de 80 000 logements locatifs sociaux en profitant de la baisse des taux ;

– la mise en location de 40 000 logements privés grâce au nouveau dispositif fiscal pour l'investissement locatif ;

– un objectif de 100 000 logements en accession sociale à la propriété ;

(...) Le ministre a donc estimé que ce budget avait su répondre aux contraintes financières, sans pour autant mettre en cause les grands défis qui nous attendent : les indispensables réformes de structures, les nécessaires simplifications administratives, la préservation de l'emploi et son développement, la mise en œuvre de la décentralisation et le respect de nos engagements européens.

Il s'est dit convaincu que ces défis seraient relevés avec des objectifs clairs et réalistes et l'émergence à tout niveau d'une culture de résultat, tels que l'impose déjà la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

(...) M. Jean Pierre Abelin, rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme et du logement, a tout d'abord précisé que le projet de budget portait les moyens de l'urbanisme et du logement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) à 6 680,88 millions d'euros (- 8,77 % par rapport à 2003). Pour autant, a-t-il précisé, ce budget affirme un certain nombre d'ambitions importantes, auxquelles la majorité tient, et il s'en est réjoui, en évoquant notamment :

- une relance de la construction de logements locatifs sociaux, grâce à la baisse du taux du Livret A, dont les premiers effets se sont fait sentir en 2003 ;

- une fongibilité totale des crédits dédiés au logement social, gage de flexibilité et donc d'une plus grande efficacité ;

- une priorité affirmée, le renouvellement urbain, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- un soutien appuyé à l'accession sociale à la propriété, avec la création d'un nouveau prêt social location-accession et le maintien d'un prêt à taux zéro au service des ménages les plus modestes ;

- des moyens en forte hausse pour éradiquer l'habitat insalubre ;

- l'augmentation sensible de la contribution de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Après avoir rappelé que, durant ces dernières années, on avait peu construit en France tout en affichant dans les projets de budget successifs des objectifs très ambitieux, ce qui ne semblait pas être le cas de M. de Robien, puisque l'objectif fixé pour 2003 (54 000 logements locatifs sociaux construits) serait sans doute atteint, il s'est néanmoins demandé si l'objectif, pour 2004, de 80 000 nouveaux logements, soit une augmentation de 38 %, pourrait être atteint par la baisse du taux du livret A.

Il a ensuite estimé que la relance de l'investissement locatif privé, depuis le vote de la loi « Urbanisme et Habitat », était bien réelle, mais, qu'avec le relèvement des plafonds, et la faible attractivité du prêt locatif intermédiaire (PLI), le locatif intermédiaire était aujourd'hui en panne. Il a donc demandé au ministre s'il comptait faire des propositions pour relancer la construction de logements locatifs

intermédiaires et s'il était possible, selon lui, de « rénover » le PLI pour le rendre plus attractif.

Il a ensuite interrogé le ministre sur les perspectives de financement de la surcharge foncière, qui constitue un des principaux freins à la construction de logements locatifs sociaux dans les zones les plus tendues, et notamment en région parisienne, bloquant très souvent la mise en chantier de projets dans ces zones pourtant fortement demandeuses :

M. Jean-Pierre Abelin s'est réjoui que les crédits 2004 de l'ANAH soient parmi les plus préservés du budget, mais a indiqué que cette stabilité ne devait pas cacher un important gel de crédits en 2003, à hauteur de 80 millions d'euros. Il a donc demandé au ministre si les crédits seraient débloqués d'ici la fin de l'année ou, si tel n'était pas le cas, si un report sur 2004 était envisageable.

Il s'est également inquiété de l'avenir de la TVA à 5,5 % pour les travaux d'entretien et de rénovation dans le domaine du bâtiment.

Il a enfin demandé des précisions au ministre concernant le calendrier et la philosophie des deux prochains projets de loi ayant trait à l'habitat et au logement, le projet de loi du ministre, « un logement pour tous » et les dispositions « habitat » du projet de loi relatif aux responsabilités locales, « deuxième volet » de la décentralisation.

(...) S'exprimant au nom du groupe UMP sur les crédits du logement, M. Georges Mothron s'est félicité des objectifs de ce projet de budget pour 2004, concernant notamment la construction de 80 000 logements locatifs sociaux, soit une hausse de 40 % par rapport à 2003, ainsi que la rénovation de 100 000 logements, dont 60 000 en zones urbaines sensibles.

Il a en outre souligné que l'accession sécurisée à la propriété constituerait en France un véritable ascenseur social. Il s'est donc interrogé sur le nouveau dispositif de location-accession présenté par le ministre et contenu dans le futur projet de loi « un logement pour tous » et ses modalités de mise en œuvre par les organismes HLM.

S'exprimant au nom du groupe socialiste sur les crédits du logement, M. Jean-Yves Le Bouillonec a d'abord indiqué que l'ensemble des parlementaires avait été saisi par les acteurs intervenant dans le domaine du logement social, qui leur ont fait part de leurs inquiétudes quant au projet de budget logement et aux graves conséquences de son vote en l'état.

Après avoir déploré une diminution globale de ce budget de 6,8 % en euros constants par rapport à 2003, il a exposé les critiques suivantes :

– constatant que les aides à la personne diminuaient de 4 %, dans un contexte d'augmentation des loyers et de paupérisation croissante, il a demandé au ministre de justifier cette baisse. Il a également demandé quelles seraient les décisions du Gouvernement concernant le relèvement du barème de cette aide et a souhaité savoir quand serait finalement convoqué le Conseil national de l'habitat

(CNH). Après avoir fait part de ses craintes quant à d'éventuelles « coupes sombres » opérées au détriment de ce dispositif dès le 2 janvier 2004, il a demandé au ministre de s'engager à ce que tel ne soit pas le cas ;

– déplorant que les aides à la pierre régressent de 8 %, ce qu'il a jugé difficilement compatible avec l'objectif de construction de 80 000 logements locatifs sociaux, M. Jean-Yves Le Bouillonnet s'est par ailleurs enquis du montant exact qui serait consacré en 2004 à la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ;

– il a estimé que la diminution du taux de rémunération du Livret A constituait une véritable duperie, car elle s'accompagne d'une révision à la baisse des subventions de l'Etat au logement locatif social, ce qui soumettra les opérateurs à une contrainte d'équilibre financier identique à celle qu'ils subissent actuellement. Il a jugé que la baisse du taux du Livret A aurait été pertinente dans l'hypothèse d'un maintien du niveau des subventions accordées, qui aurait alors constitué une véritable « bouffée d'air » pour les opérateurs, et que le choix du Gouvernement pèserait lourdement sur les organismes bailleurs sociaux et sur les locataires ;

– il s'est demandé comment la baisse de 30 % des aides octroyées dans le cadre du prêt à taux zéro était compatible avec la volonté affichée par le Gouvernement d'encourager l'accession à la propriété ;

– enfin, il a indiqué que les dotations allouées à l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) régressaient par rapport à celles votées l'an passé, malgré le dégel de certains crédits opéré en 2003.

(...) S'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains sur les crédits du logement, Mme Janine Jambu a émis la crainte que le projet de budget soumis à la Commission, qu'elle a jugé en recul et en trompe-l'œil, n'ait de lourdes conséquences sociales et structurelles. Elle a estimé que les crédits, en recul de 8,8 % par rapport à 2003 et probablement destinés à être gelés pour partie, ne permettraient pas d'atteindre les objectifs annoncés.

Elle a ensuite qualifié de « tour de passe-passe » l'annonce de la relance de la construction de 80 000 logements locatifs sociaux. En effet, a-t-elle estimé, 15 000 d'entre eux ne contribueront pas à l'extension du parc social mais à des opérations de substitution dans le cadre de démolitions-reconstructions ; en outre, 5 000 logements compris dans le chiffre global avancé par le ministre relèvent de la « Foncière logement », émanation du 1 % Logement, et non d'un financement de l'Etat.

Elle a regretté que, dans le même temps, la vente du parc social soit fortement encouragée alors que les conditions d'accès au prêt à taux zéro seront plus restrictives, limitant d'autant le nombre de bénéficiaires de ce dispositif.

Mme Janine Jambu a en outre déploré l'imprécision entourant les interventions dans et hors des zones urbaines sensibles (ZUS), les nouveaux moyens dont l'engagement avait été demandé lors du débat sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine étant inexistant.

Jugeant que l'écart entre l'offre et la demande serait renforcé par les mesures du Gouvernement, elle a estimé que la crise du logement en serait plus aiguë encore et a cité à titre d'exemple la commune de Bagneux.

Elle a jugé la situation d'autant plus préoccupante que l'organisation Habitat et développement rural, l'Union sociale pour l'habitat, le mouvement Pact-Arim et la Fédération des sociétés d'économie mixte, signataires de « l'appel pour faire du logement une grande cause nationale », estiment que l'objectif devrait consister à construire 100 000 à 120 000 logements sociaux tant pour répondre aux besoins immédiats des ménages mal logés que dans une perspective de moyen terme.

Après avoir souligné la paupérisation des ménages occupant le parc social, la faiblesse du taux de rotation et l'insuffisance des crédits pour mettre à niveau l'ensemble du parc, Mme Janine Jambu a fait remarquer que les associations de locataires mettaient également l'accent sur les difficultés rencontrées par les familles en raison de l'augmentation des loyers et des charges et de la réduction des aides au logement. Elle a d'ailleurs sur ce point tenu à citer le document de présentation du projet de budget à la presse, qui précise que cette diminution des aides est destinée à en « rendre le coût compatible avec les contraintes de la loi de finances ».

Rappelant que son groupe dénonçait depuis de nombreuses années l'attribution d'aides publiques sous forme d'une aide fiscale bénéficiant principalement à l'investissement locatif privé, elle a jugé que ce choix était renforcé par l'adoption, dans la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, d'un nouveau dispositif d'amortissement.

Déplorant que l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ait été de ce fait rendu inopérant, elle a jugé que la question demeurerait finalement toujours la même : qui construira du logement social, et où ? S'interrogeant sur les possibilités de réaliser une réelle mixité sociale et géographique, Mme Janine Jambu a souhaité savoir comment le Gouvernement agirait pour créer de nouveaux équilibres, certaines villes étant, notamment en Ile-de-France, caractérisées par le quasi-monopole du parc privé. Elle a demandé où seraient accueillies les familles et pas seulement les plus modestes d'entre elles.

En conclusion, Mme Janine Jambu a cité les propos tenus par le ministre chargé du logement dans un article intitulé « un habitat pour tous », publié il y a quelques semaines dans le Figaro, selon lesquels « *le logement n'est pas un bien comme un autre car, à la différence de nombreux biens de consommation, les règles de marché ne peuvent satisfaire ce besoin pour tous les Français* ». Déclarant souscrire à cette analyse, elle a demandé au ministre comment le Gouvernement entendait faire correspondre des moyens publics adéquats avec ces objectifs.

(...) M. Daniel Boisserie a souhaité aborder la question de l'habitat insalubre et tout particulièrement en zone rurale où les sociétés d'HLM n'investissent plus. Il a donc demandé quelle solution pourrait être trouvée à ce problème largement méconnu.

(...) M. Léonce Deprez a souhaité obtenir des précisions sur les conditions d'application de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. Il a demandé comment les plans locaux d'urbanisme et les plans d'aménagement et de développement durable (PADD) devaient prendre en compte les principes de la loi Littoral.

(...) M. Philippe Folliot a demandé au ministre de dresser un premier bilan du nouveau dispositif visant à favoriser l'investissement locatif privé, dit « Robien ».

M. François Brottes a (...) déploré que les subdivisions des directions départementales de l'Équipement se vident de leurs compétences techniques, au moment où les petites communes ont le plus besoin de leur aide pour se conformer aux nouvelles dispositions, certes bienvenues mais complexes, de la loi n° 2003-590 « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003. (...)

Mme Marcelle Ramonet a tout d'abord salué le fait que des crédits d'un montant de 250 millions d'euros soient dégagés, sur le budget du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, pour financer le programme national de rénovation urbaine en complément des crédits d'un montant de 215 millions d'euros figurant au budget du ministère de la ville, ce qui traduit concrètement les synergies entre la politique de la ville et la politique du logement.

Elle s'est ensuite félicitée de l'éligibilité au programme national de rénovation urbaine du quartier de Kermoyan à Quimper.

(...) *En réponse aux différents intervenants*, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant de l'appréciation générale à porter sur le budget du ministère de l'Équipement, il convient d'examiner l'efficacité des mesures proposées plus que les chiffres bruts, car un bon budget n'est pas forcément un budget en hausse mais un budget qui permet de faire mieux à moindre coût pour les contribuables ;

– le projet de loi de finances prévoit bien le financement de 80 000 nouveaux logements locatifs sociaux, grâce à la baisse du taux de rémunération du livret A. Cette baisse permet, à charge constante pour les bailleurs sociaux, puisque le coût des emprunts passés et futurs baisse d'autant, de diminuer la subvention par logement, qui sera maintenant de 3 000 euros. Cette baisse du taux de rémunération du livret A leur fera en effet économiser 7 millions d'euros de remboursement en 2003, 26 millions d'euros en 2004, et 71 millions d'euros en 2005 ;

– la construction prévue de 80 000 nouveaux logements locatifs sociaux viendra effectivement compenser pour partie un certain nombre de démolitions, à hauteur de 12 000 à 20 000 logements, chiffre d'ailleurs jamais atteint jusqu'à maintenant. Mais cela laissera un solde très conséquent de plus de 60 000 nouveaux logements, très supérieur aux 45 000 logements annuels du précédent Gouvernement ;

– il existe un véritable problème du coût du foncier dans les zones urbanisées où la demande de logements est forte, que la subvention pour surcharge foncière pallie efficacement ;

– les prêts locatifs intermédiaires (PLI) doivent être conservés dans la mesure où ils permettent de loger les classes moyennes, qui éprouvent de graves difficultés à se loger dans les zones les plus tendues. Mais le nombre de PLI accordés aujourd'hui est ridicule. Il faut donc rendre le dispositif plus attractif, ce qui sera fait par la fixation de plafonds de loyers aux deux tiers de ceux de l'amortissement fiscal et de plafonds de ressources des locataires de 140 à 180 % des plafonds HLM ;

– le logement locatif privé a aussi son utilité, puisque certaines familles en mesure de payer des loyers plus élevés n'occupent pas, grâce à lui, de places dans le parc social. Ce type de logement doit contribuer à atteindre l'objectif global de 300 000 nouveaux logements produits, que le Gouvernement précédent n'avait jamais été en mesure d'atteindre ;

– s'agissant de l'impact du nouveau dispositif d'investissement locatif privé, il permettra, selon les promoteurs, 7 à 10 000 ventes supplémentaires en 2003, ce qui explique la forte hausse des demandes de permis de construire, et sera probablement plus important en 2004 ;

– les réformes engagées visent à utiliser les fonds publics de manière plus efficace, et à construire, louer et permettre l'achat de nouveaux logements, notamment pour les familles qui ont le plus de difficultés à se loger. Ainsi, le dispositif du prêt à taux zéro a été réaménagé afin de mieux l'ajuster à sa finalité sociale et de supprimer un effet d'aubaine : pour les personnes disposant d'un revenu inférieur à 1,6 SMIC, le différé d'amortissement du PTZ sera porté de 15 à 18 ans ; pour celles dont le revenu est compris entre 1,6 et 2 SMIC, ce différé sera porté de 15 à 17 ans, ce qui correspond à une amélioration sensible du plan de financement de ces ménages ;

– le projet de loi « un logement pour tous » sera déposé à la fin de l'année et devrait être discuté au cours du premier semestre 2004. Ce projet a pour objectifs prioritaires d'augmenter et d'améliorer l'offre de logement, en permettant l'accession à la propriété du plus grand nombre, notamment des ménages les plus modestes, mais aussi de remettre sur le marché des logements insalubres, grâce à des travaux de mise en conformité avec les normes actuellement en vigueur ;

– la vente des logements HLM à leurs occupants ouvrira non seulement l'accession à la propriété à une population jusque là contrainte à la location et aspirant pourtant à devenir propriétaire, mais procurera également des ressources aux bailleurs sociaux, leur permettant d'accroître par la suite leur offre de logements ;

– le prêt locatif social (PLS), souscrit aujourd'hui uniquement par les bailleurs sociaux, pourra, à l'avenir, être ensuite repris par les locataires, permettant à ceux-ci de devenir propriétaires de leur logement au bout de trente ans, tout en

bénéficiant d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans et de la TVA à 5,5 % ;

– le projet de loi de décentralisation permettra d'instaurer une délégation de compétence au profit des établissements publics de coopération intercommunale et aux départements en matière de logement, afin que ces derniers puissent programmer et gérer les subventions de l'Etat aux logements HLM et les aides de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) destinées au logement privé. Les différents fonds d'aide en cas d'impayés (FSL, eau, énergie, téléphone) vont par ailleurs être fusionnés et transférés au département. L'ensemble de ces dispositions entrera en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2005 ;

– les crédits débloqués au profit de l'ANAH en 2003 se sont élevés à 67 millions d'euros, portant les dotations effectivement disponibles au titre de 2003 à 413 millions d'euros. Pour l'année 2004, les autorisations de programme s'élèvent à 392 millions d'euros, les parlementaires pouvant compléter, comme l'an passé, par le biais de la réserve ;

– en milieu rural, on peut tout à fait construire des logements sociaux, les outils classiques – PLUS, PLA, PLI – étant utilisables partout en France. Par ailleurs, l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) joue un rôle important en milieu rural, où l'habitat ancien doit être rénové. Il convient de mobiliser ses crédits, non négligeables ;

– le maintien du taux de TVA à 5,5 % est âprement défendu par le ministre de l'Economie et des Finances auprès des autorités communautaires. Sa pérennisation doit faire l'objet d'un vote unanime du Conseil, auquel le Gouvernement espère aboutir après négociation. Il faut au moins aboutir à une prorogation d'un an, dans la mesure où, selon la fédération française du bâtiment, ce taux a permis la création de 7 000 emplois au 31 juillet 2003 qui devraient atteindre 10 000 d'ici la fin de l'année ;

– concernant l'application de la loi Littoral, les documents d'urbanisme doivent le respecter et le Gouvernement est attentif à maintenir l'équilibre entre protection et aménagement du littoral. Par ailleurs, les préfets, accompagnés des directeurs départementaux de l'équipement, sont chargés d'organiser, dans tous les départements français, des réunions, auxquelles le ministre participe aussi souvent que possible, présentant les modifications et simplifications apportées par la loi n° 2003-590 « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003, ainsi que la circulaire d'application prise dans la foulée ;

– en ce qui concerne les moyens des DDE, elles continueront à instruire les permis de construire pour les plus petites communes, mais il est normal que les communes plus importantes se dotent progressivement de services d'urbanisme pour instruire les permis. C'est assumer une compétence longtemps demandée ;

Conformément aux conclusions de M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du logement et de l'urbanisme pour 2004*.

ANNEXES

	Pages
– Table des sigles	115
– Répartition des compétences entre collectivités publiques en matière d’urbanisme, d’aménagement et de logement	119
– Logements neufs et anciens : améliorations apportées par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.....	121

TABLE DES SIGLES

ABF	Architecte des Bâtiments de France
ADIL	Agences départementales pour l'information sur le logement
AFU	Association foncière urbaine
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
APL	Aide personnalisée au logement
ASI	Appui social individualisé
BET	Bureau d'études techniques
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAPS	Contrat d'action et de prévention pour la sécurité
CAR	Conférence administrative régionale
CAUE	Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDEC	Commission départementale d'équipement commercial
CDHR	Comité départemental d'habitat rural
CEL	Compte épargne logement
CFF	Crédit foncier de France
CIV	Comité interministériel des villes
CLS	Contrat local de sécurité
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNEC	Commission nationale d'équipement commercial
CNEIL	Centre national d'études et d'initiatives en faveur du logement
CNV	Conseil national des villes
COS	Coefficient d'occupation des sols
CPER	Contrat de Plan État-région
CSI	Conseil de sécurité intérieure
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DIV	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain
DOCUP	Document unique de programmation
DPU	Droit de préemption urbain
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTU	Documents techniques unifiés
DUP	Déclaration d'utilité publique
EIC	Ensembles immobiliers complexes
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FISAC	Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce
FIV	Fonds d'intervention pour la ville

FNB	Fédération nationale du bâtiment
FRE	Fonds de revitalisation économique
FRU	Fonds de renouvellement urbain
FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds solidarité logement
FSCRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France
FSU	Fonds social urbain
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GPU	Grand projet urbain
GPV	Grand projet de ville
HLM	Habitation à loyer modéré
ICC	Indice du coût de la construction
IGH	Immeuble de grande hauteur
LAU	Lois d'aménagement et d'urbanisme
LLS	Logements locatifs sociaux
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
MARNU	Modalités d'application des règles nationales d'urbanisme
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPQCB	Organisme professionnel de qualification et de classification du bâtiment
ORU	Opération de renouvellement urbain
PACT	Programme d'aménagement concerté du territoire urbain
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAS	Prêt d'accession sociale
PAZ	Programme d'aménagement de zone
PDS	Programme développement solidarité
PDU	Plan de déplacement urbain
PEB	Plan d'exposition au bruit
PEL	Plan d'épargne logement
PIC	Programme d'initiative communautaire
PIG	Projet d'intérêt général
PLA	Prêts locatifs aidés
PLD	Plafond légal de densité
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêts locatifs intermédiaires
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
POS	Plan d'occupation des sols
PPR	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PPU	Prêt projet urbain
PRU	Prêt renouvellement urbain
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PST	Programmes sociaux thématiques
PTZ	Prêt à taux zéro
PUC	Police unique de chantier
PVNR	Participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux
RGC	Règlement général de la construction

RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNU	Règlement national d'urbanisme ou règles nationales d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCI	Société civile immobilière
SCIC	Société centrale immobilière de la caisse des dépôts
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SHOB	Surface hors œuvre brute
SHON	Surface hors œuvre nette
TLE	Taxe locale d'équipement
TPF	Taxe de publicité foncière
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbains
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZEP	Zone d'environnement protégé
ZERMOS	Zone exposée aux risques liés aux mouvements du sol
ZFU	Zone franche urbaine
ZIF	Zone d'intervention foncière
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES EN MATIERE D'URBANISME, D'AMENAGEMENT ET DE LOGEMENT

	COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION	ETAT
Urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration en association avec l'État des projets de directives territoriales d'aménagement [avis] (communes chefs-lieux d'arrondissements et communes de plus de 20 000 habitants). • Élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), du plan local d'urbanisme (PLU) ou de la carte communale. • Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU, ex. POS) ou d'une carte communale. • Droit de préemption urbain. • ZAC (zone d'aménagement concerté). • PAZ (plan d'aménagement de zone). 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration, en association avec l'État, des projets et directives territoriales d'aménagement [avis]. • Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la région d'Île de France [avis]. 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la Région d'Île de France (approbation par l'État). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs spécifiques visant la modification des SCOT et PLU. • Qualification des projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national. • Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques). • Zone d'aménagement concerté (ZAC) dans les opérations d'intérêt national. • Zone d'aménagement différé. • Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement (DTA). • Initiative des grands projets de ville.
Aménagement rural, planification et aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation : communes chefs-lieux d'arrondissement, communes de plus de 20 000 habitants et regroupements de communes compétents]. • Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région) 	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation]. • Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région) 	<ul style="list-style-type: none"> • La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des régions et des départements. • Schéma national d'aménagement du territoire [avis]. • Schéma régional d'aménagement du territoire [élaboration]. 	<ul style="list-style-type: none"> • La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des régions et des départements. • Schéma des services collectifs. • Contrat de plan État-

	<p>[consultation des communes chefs-lieux et des communes de plus de 100 000 habitants].</p> <ul style="list-style-type: none"> Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement. 	<p>[consultation].</p> <ul style="list-style-type: none"> Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région). Élaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif. Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement touristique. 	<p>région.</p>
<p>Logement et habitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. Programme local de l'habitat (action en faveur des personnes mal logées et défavorisées). Grands projets de ville. Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux. Autorité de rattachement des OPHLM. 	<ul style="list-style-type: none"> Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. Autorité de rattachement des OPAC. 	<ul style="list-style-type: none"> Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. 	<ul style="list-style-type: none"> Aides financières au logement. Tutelle de l'ANAH. Droit de réservation en matière d'attribution de logements sociaux au profit des personnes prioritaires. Les aides budgétaires au logement s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros.

Source : Ministère de l'intérieur 2002.

LOGEMENTS NEUFS : AMORTISSEMENTS « BESSON » ET « ROBIEN »

	Amortissement Besson	Amortissement Robien
Logements concernés	Tout logement acheté ou construit entre le 01/01/99 et le 02/04/03 ⁽¹⁾ et n'ayant jamais été habité.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tout logement acheté ou construit à partir du 03/04/03 ⁽¹⁾ et n'ayant jamais été habité. ▶ Logements non « décents au sens de la loi « solidarité et renouvellement urbains », achetés puis réhabilités. ▶ Logements en « gestion déléguée » (résidences étudiantes...).
Nature de l'avantage fiscal	Le contribuable peut déduire de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement (travaux de réhabilitation inclus) les 5 premières années, 2,5 % les 4 années suivantes (soit 50 % en tout), prorogeables 2 fois 3 ans (soit 65 % en tout). Si le montant déductible excède celui des revenus fonciers, le déficit est reportable, dans la limite de 10 700 € par an sur l'ensemble des revenus. Il est possible de déduire, en plus, pour leur montant réel, les charges de copropriété, d'entretien et d'emprunt, plus une déduction forfaitaire de 6 % des loyers (contre 14 % dans le régime général).	
Modalités pratiques	Le contribuable opte pour ce régime lors de sa déclaration des revenus de l'année d'achèvement de l'immeuble, ou de son acquisition si elle est postérieure.	
Plafonds de loyer ⁽²⁾	Zone I bis : 12,90 €/m ² Zone I : 11,40 €/m ² Zone II : 8,80 €/m ² Zone III : 8,30 €/m ²	Zone A : 18 €/m ² Zone B : 12,50 €/m ² Zone C : 9 €/m ² (sous réserve du décret à paraître)
Définition des zones	Identiques à celles utilisées pour les logements anciens. Voir tableau suivant.	Identiques à celles utilisées pour les logements anciens. Voir tableau suivant.
Plafond des ressources du locataire	Oui	Non
Location à un ascendant ou à un descendant	Non. Sauf logements acquis depuis le 09/10/02, et à condition que le locataire ne soit pas membre du foyer fiscal du bailleur.	Oui, sauf si le locataire est membre du foyer fiscal du bailleur (notamment, un enfant fiscalement à charge).
Autres conditions	Location durant 9 ans minimum ; à usage d'habitation principale du locataire.	
Sanctions	Le non-respect d'une ou de plusieurs de ces conditions entraîne la réintégration dans les revenus imposables du contribuable de toutes les sommes déduites au titre de l'amortissement ⁽³⁾	

⁽¹⁾ Date de signature de l'acte notarié pour une vente, ou, pour une construction, de la déclaration d'ouverture de chantier.

⁽²⁾ Loyer plafond d'un logement donné = loyer au mètre carré x surface habitable plus, dans la limite de 8 m², la moitié de la surface des locaux annexes (cave, garage, sous-sol, véranda...) dont la hauteur est supérieure à 1,80m.

⁽³⁾ Sauf cas particulier tels que décès, invalidité, licenciement... du contribuable ou de son conjoint.

LOGEMENTS ANCIENS : LA DÉDUCTION « BESSON » APRÈS LES MESURES « ROBIEN »

	Avant	Après
Logements concernés	Logements, même récents, mais ayant déjà été habités et n'ouvrant donc pas droit à l'avantage fiscal dans le neuf. Ils doivent répondre à des normes minimales d'habitabilité ⁽¹⁾ .	
Nature de l'avantage fiscal	Déduction forfaitaire sur les loyers fixée à 40 %, contre 14 % dans le régime général (avec possibilité de déduire, en plus, pour leur montant réel, les charges de copropriété, de travaux et d'emprunt).	
Modalités pratiques	Le contribuable opte pour ce régime lors de sa déclaration des revenus de l'année de conclusion du bail. L'option est irrévocable pendant 6 ans ⁽²⁾ .	
Plafonds de loyer ⁽²⁾	Zone I bis : 11,4 €/m ² Zone I : 9,8 €/m ² Zone II : 6,2 €/m ² Zone III : 5,7 €/m ²	Zone A : 14,4 €/m ² Zone B : 9,4 €/m ² Zone C : 6,3 €/m ² (sous réserve du décret à paraître)
Définition des zones	Zone I bis : Paris intra-muros et 29 communes limitrophes. Zone I : le reste de l'agglomération parisienne (englobe les Hauts-de-Seine, 32 communes du Val-de-Marne, 30 communes de la Seine-Saint-Denis, 11 communes des Yvelines, 2 communes du Val-d'Oise, et 3 communes de l'Essonne). Zone II : le reste de l'Ile-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants et Corse. Zone III : le reste du territoire.	Zone A : anciennes zones I et I bis, plus une partie des autres communes d'Ile-de-France, environ 80 communes littorales de la Côte d'Azur et 70 communes proches de Genève. Zone B : le reste de l'Ile-de-France, les agglomérations de plus de 50 000 habitants et la Corse. Zone C : le reste du territoire (sous réserve du décret à paraître).
Plafond des ressources du locataire	Oui	Oui, mais un décret à paraître devrait sensiblement rehausser les plafonds actuels.
Location à un ascendant ou à un descendant	Non	Non
Autres conditions	Le logement doit être loué durant 6 ans minimum, à usage d'habitation principale du locataire.	
Sanctions	Le non respect d'une ou de plusieurs de ces conditions entraîne la réintégration dans les revenus imposables du contribuable de toutes les sommes déduites au titre de l'amortissement ⁽²⁾	
Remarques	Les bailleurs qui ont mis un logement en location sous ce régime avant l'entrée en vigueur des mesures Robien devront attendre, pour pouvoir se référer aux nouveaux loyers plafonds, un changement de locataire (selon l'article 17 de la loi du 06/07/89, le loyer ne peut être modifié en cours de bail, ni être librement fixé en cas de renouvellement du bail avec le même locataire).	

⁽¹⁾ Normes fixées par l'annexe au décret n° 99-244 du 29/03/99. Ces normes sont peu contraignantes, et très proches de celles définissant un logement « décent ».

⁽²⁾ Sauf cas particuliers tels que décès, invalidité, licenciement... du contribuable ou de son conjoint.

Source : Le Particulier – n° 968 – septembre 2003.