

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 21

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :

LOGEMENT

(1^{ère} partie)

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS SCELLIER

Député

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS | 7 |
| A.- LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2004 | 7 |
| 1.- Evolution des crédits 2004 par rapport à la LFI 2003 | 7 |
| 2.- Modifications de la présentation et de la structure du budget..... | 11 |
| B.- L'EXECUTION DES EXERCICES 2002 ET 2003..... | 12 |
| 1.- Exécution 2002..... | 12 |
| 2.- Exécution 2003..... | 16 |
| C.- LES EXPERIMENTATIONS MENEES EN PREPARATION DE LA LOI ORGANIQUE..... | 20 |
| 1.- Une expérience intéressante de fongibilité de certains crédits | 20 |
| 2.- Dans le cadre de la loi organique : une mission et plusieurs programmes | 22 |
| II.- LES AIDES A LA PERSONNE ET LA POLITIQUE D'ACCES AU LOGEMENT EN FAVEUR DE POPULATIONS SPECIFIQUES | 23 |
| A.- ANALYSE DES DISPOSITIFS EXISTANTS | 23 |
| 1.- Les différentes aides | 23 |
| 2.- Les montants en jeu | 25 |
| B.- LES BENEFICIAIRES DE CES AIDES | 27 |
| 1.- Un nombre de bénéficiaires en hausse du fait du « bouclage » des aides personnelles au logement | 27 |
| 2.- Un public bien ciblé | 29 |
| C.- LES AIDES DESTINEES A DES POPULATIONS SPECIFIQUES..... | 31 |
| 1.- Les personnes âgées dépendantes | 31 |
| 2.- L'aide au logement à destination des personnes handicapées | 32 |
| 3.- Les actions orientées vers les jeunes (jeunes travailleurs, jeunes en difficulté, étudiants)..... | 34 |
| 4.- Les fonds de solidarité pour le logement | 34 |
| D.- HEBERGEMENT D'URGENCE ET LOGEMENTS TEMPORAIRES..... | 38 |
| 1.- Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées | 38 |
| 2.- L'aide au logement temporaire (ALT)..... | 39 |

2^{ème} partie

III.- LA RELANCE DES DISPOSITIFS D'ACCESSION A LA PROPRIETEERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

- A.- BILAN DES DISPOSITIFS DE PRETS VISANT A FACILITER L'ACCESSION A LA PROPRIETE
- B.- FONCTIONNEMENT DU FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE ET MECANISME D'AIDE POUR LES ACCEDANTS EN DIFFICULTE
- C.- LES NOUVEAUX PRODUITS D'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

IV.- DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

A.– DIVERSIFIER LES LOGEMENTS SOCIAUX

B.– DEMANDE ET OFFRE DU PARC SOCIAL

C.– LES OPERATIONS DE DEMOLITION / RECONSTRUCTION

D.– DE L'UTILITE DES MESURES FISCALES FAVORISANT L'INVESTISSEMENT
LOCATIF SOCIAL

**V.– LES OUTILS EN FAVEUR DE L'AMELIORATION DU PARC PRIVE ET LA LUTTE
CONTRE LA VACANCE DANS LES GRANDES AGGLOMERATIONS**

A.– ETAT DES LIEUX DU PARC DE LOGEMENTS EN FRANCE

B.– LES ACTIONS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT

C.– LUTTE CONTRE L'INSALUBRITE ET L'HABITAT INDIGNE

D.– LIMITER LES PHENOMENES DE VACANCE DANS LES GRANDES
AGGLOMERATIONS

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

Le budget 2004 du logement et de l'urbanisme met 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. Ces priorités répondent aux fortes tensions qui existent sur le marché du logement et dont les causes sont multiples. Ainsi la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) est souvent apparue par sa rigidité comme un frein à la construction de logements. La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a pour objet de simplifier quelques unes de ces dispositions. Par ailleurs elle crée un dispositif fiscal simple et efficace d'incitation à la création d'une offre locative nouvelle, de l'ordre de 40.000 logements par an, qui constitue un élément important de réponse à la tension locative dans les grandes agglomérations. Ces tensions locatives nécessitent d'aller plus loin et d'agir sur les autres segments du marché que constituent le parc locatif social et les logements d'accession à la propriété.

L'objectif de la politique du logement est de permettre à chacun de se loger dans les conditions auxquelles il aspire. Etudier le budget du logement revient donc à analyser un rouage très important de l'économie qui concerne à la fois les professionnels de l'immobilier, du logement, du bâtiment, des artisans, mais également les collectivités locales. L'enjeu est majeur puisqu'il porte sur un aspect symbolique de la vie quotidienne de chaque ménage, de chaque Français ; on sait que la charge du logement pèse très lourd pour atteindre en moyenne un tiers des revenus.

Le Gouvernement a pris l'ensemble des dossiers de la politique du logement à bras le corps et travaille activement à l'amélioration des différents dispositifs afin de rendre cette politique plus efficace, plus juste et plus adaptée aux besoins réels de logement des Français. La mise en œuvre de cette politique ambitieuse et pérenne se décline de plusieurs manières. Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a eu l'occasion de rappeler ses grandes priorités lors de la présentation du budget pour 2004. Deux grands axes peuvent être distingués :

– un effort particulier doit être accompli s'agissant du financement de l'habitat locatif social et de la relance du programme de démolitions. Le besoin en logement HLM reste important ;

– il faut construire certes, mais une des ambitions fortes du Gouvernement consiste également à libérer des logements sociaux, en permettant aux locataires de devenir propriétaires. Il convient par conséquent de favoriser l'accession à la propriété. Aujourd'hui, 50 % seulement des Français sont propriétaires de leur résidence principale et nombreux sont ceux qui aspirent à le devenir. Il convient de favoriser fiscalement la première acquisition. Le Gouvernement s'attache ainsi à améliorer les mécanismes du prêt à taux zéro (PTZ) et du prêt à l'accession sociale (PAS). Il apparaît en outre qu'une voie doit être développée : celle de la location-accession, afin de sécuriser le dispositif pour les jeunes ménages qui souhaitent concrétiser un projet d'accession.

La politique du Gouvernement telle qu'elle est retranscrite dans le projet de loi de finances pour 2004 s'inscrit dans un contexte de nécessaire maîtrise des dépenses de l'Etat, ce qui a un impact en matière de moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) mobilisables pour les secteurs du logement et de l'urbanisme. Pour le seul logement, la baisse des moyens d'engagement témoigne de la consolidation de la politique du logement, compte tenu des économies de constatation qui ont pu être réalisées sur divers postes.

Mais il faut également rappeler que la politique de l'Etat en faveur du logement trouvera en 2004 de nombreuses traductions grâce à la mobilisation de ressources hors du budget de l'Etat. On peut citer notamment la contribution du 1 % à la politique de la ville ou aux démolitions avec les prêts au renouvellement urbain et le développement des prêts locatifs sociaux non subventionnés. Il faut souligner en outre que la politique fiscale en faveur du logement est confortée par la volonté de pérenniser le régime de TVA à taux réduit pour les travaux d'entretien et de rénovation.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, plus de 90% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, alors que ce taux n'était que de 24% en 2003. La situation s'est donc très nettement améliorée, ce dont il faut se féliciter.

I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS

Les dotations inscrites pour 2004 à la section « Urbanisme et logement » s'élèvent à 6.681 millions d'euros à comparer à 7.323 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003 et 7.303 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002.

A.- LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2004

1.- Evolution des crédits 2004 par rapport à la LFI 2003

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2004 par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2003.

CREDITS DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

| | Loi de finances pour 2003 | Projet de loi de finances pour 2004 | Evolution de 2004 par rapport à 2003 |
|--------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Dépenses ordinaires | 5.403,3 | 5.229,1 | - 3,2 % |
| Crédits de paiement | 1.919,7 | 1.451,8 | - 24,3 % |
| Total des moyens de paiement | 7.323,1 | 6.680,9 | - 8,8 % |
| Autorisations de programme | 2.009,3 | 1.682,4 | - 16,3 % |
| Total des moyens d'engagement | 7.412,6 | 6.911,5 | - 6,8 % |

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

Globalement, les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2004 sont en baisse par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiales pour 2003 : - 6,8 % en DO+AP et - 8,8 % en DO+CP.

Exprimées en moyens d'engagement (total des dépenses ordinaires et des autorisations de programme), les dotations atteignent 6.911,5 millions d'euros au lieu de 7.412,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003. La baisse s'établit donc à - 501,1 millions d'euros.

On peut relever que depuis 2001, le budget de l'urbanisme et du logement comporte deux agrégats au lieu de cinq auparavant : l'agrégat 21 intitulé « solidarité dans le logement » et l'agrégat 22 intitulé « développement de l'habitat et renouvellement urbain ». Les composantes de ces agrégats n'ont pas changé : l'agrégat 21 regroupe les crédits relatifs aux aides à la personne, les dispositifs spécifiques de solidarité (notamment le fonds de solidarité pour le logement, l'aide au logement temporaire, le fonds d'aide aux accédants en difficulté). Quant à l'agrégat 22, il rassemble les crédits relatifs au développement de l'habitat et au

renouvellement du parc social (financement des prêts PLUS⁽¹⁾ et primes PALULOS⁽²⁾ notamment), au développement de l'habitat et au renouvellement du parc privé, aux dispositifs d'accession à la propriété, à l'aménagement foncier et à l'urbanisme, enfin, à l'animation des réseaux d'information et professionnels, études et recherches dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat.

(en euros)

| Agrégats | Dépenses ordinaires | | Dépenses en capital | | Total de crédits dans le PLF 2004 |
|---|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------------|
| | TITRE III | TITRE V | TITRE V | TITRE VI | |
| 21 – Solidarité dans le logement | | 5.167.300.000 | | | 5.167.300.000 |
| 22 – Développement de l'habitat et renouvellement urbain | 21.708.806 | 40.043.695 | 27.261.000 | 1.424.565.000 | 1.513.578.501 |
| Totaux | 21.708.806 | 5.207.343.695 | 27.261.000 | 1.424.565.000 | 6.680.878.501 |

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

a) Explication de la baisse de certains crédits

La baisse de certains crédits tient pour l'essentiel aux éléments suivants :

– l'adoption de mesures d'économie portant sur les aides personnelles au logement, en parallèle à l'actualisation des barèmes au 1^{er} juillet 2003 ;

– la diminution récente du taux de rémunération du livret A qui, 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 physique supérieur à celui de 2003: 63.000 logements PLUS et PLAI⁽³⁾ au lieu de 42.000.

– la baisse des taux d'intérêt qui permet une économie sur le régime aidé de l'accession sociale à la propriété, qui est, par ailleurs réformé pour la rendre plus juste et plus efficace pour les catégories de ménages les plus modestes ;

– enfin, une meilleure utilisation des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) au profit 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).

D'autres dotations sont à la hausse. Ainsi, les crédits consacrés à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (chapitre 37-40/10) passent de 5 millions d'euros à 13 millions d'euros, 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. Il en va de même des crédits destinés au fonds de solidarité logement et à l'aide à la médiation locative (chapitre 46-50/10), qui passent de 78,3 millions d'euros à 81,3 millions d'euros. Si l'assèchement progressif des excédents de trésorerie des FSL a permis de limiter

(1) Prêts locatifs à usage social.

(2) Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale.

(3) Prêt locatif aidé d'intégration ou d'insertion.

depuis environ deux à trois ans la contribution de l'Etat, il convient désormais de la recalibrer à hauteur des besoins réels.

Enfin, la contribution de l'Etat au financement de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) augmente, passant de 31,7 millions d'euros (hors réserve parlementaire) à 40 millions d'euros. Les moyens consacrés à l'urbanisme permettront, grâce à la mobilisation des reports en sus des dotations prévues pour 2004, de respecter les engagements de l'Etat dans les sites stratégiques ou contractualisés avec les collectivités territoriales, tout particulièrement dans les villes nouvelles.

b) Des dotations budgétaires suffisantes et bien ciblées pour réaliser les ambitions du Gouvernement

Le Gouvernement souhaite poursuivre l'effort en faveur de l'accroissement et de la diversification de l'offre de logements avec des aides budgétaires ou fiscales pour 80.000 logements sociaux, un nouveau dispositif de location-accession pour 5.000 ménages et la montée en puissance du dispositif fiscal dit « Robien » dans le secteur locatif neuf ou réhabilité (environ 40.000 logements prévus).

Les grandes orientations de la politique du Gouvernement consistent dans :

– Des actions de solidarité dans le logement à hauteur de 5.167 millions d'euros. Une des priorités à cet égard est de rendre le coût du logement plus supportable pour six millions de ménages modestes grâce aux aides personnelles. L'Etat consacrera 5,05 milliards d'euros au financement de ces mesures en 2004 ; Une révision de la base ressources permettra d'ailleurs d'appréhender de façon plus juste les ressources des ménages.

– Des actions pour la qualité et le développement du parc locatif social à hauteur de 458 millions d'euros. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de favoriser la rénovation urbaine et le développement du parc de logements pour les ménages à bas revenus. Grâce à la baisse du taux du livret A intervenue le 1^{er} août 2003, les organismes HLM bénéficient de conditions plus favorables pour lancer des constructions nouvelles. Un objectif de près de 80.000 réalisations nouvelles est retenu en 2004, y compris les logements construits en compensation des démolitions et les 5.000 logements sous plafond de ressources programmés par l'Agence foncière logement pour 2004. La priorité accordée à la rénovation urbaine à travers la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 se traduit sur le budget du logement par une dotation de 250 millions d'euros d'autorisations de programmes pour les opérations en zones urbaines sensibles, en complément des 215 millions d'euros d'autorisations de programmes ouvertes à ce titre sur le budget de la ville et de la rénovation urbaine.

– Des actions pour l'amélioration du parc privé à hauteur de 403 millions d'euros

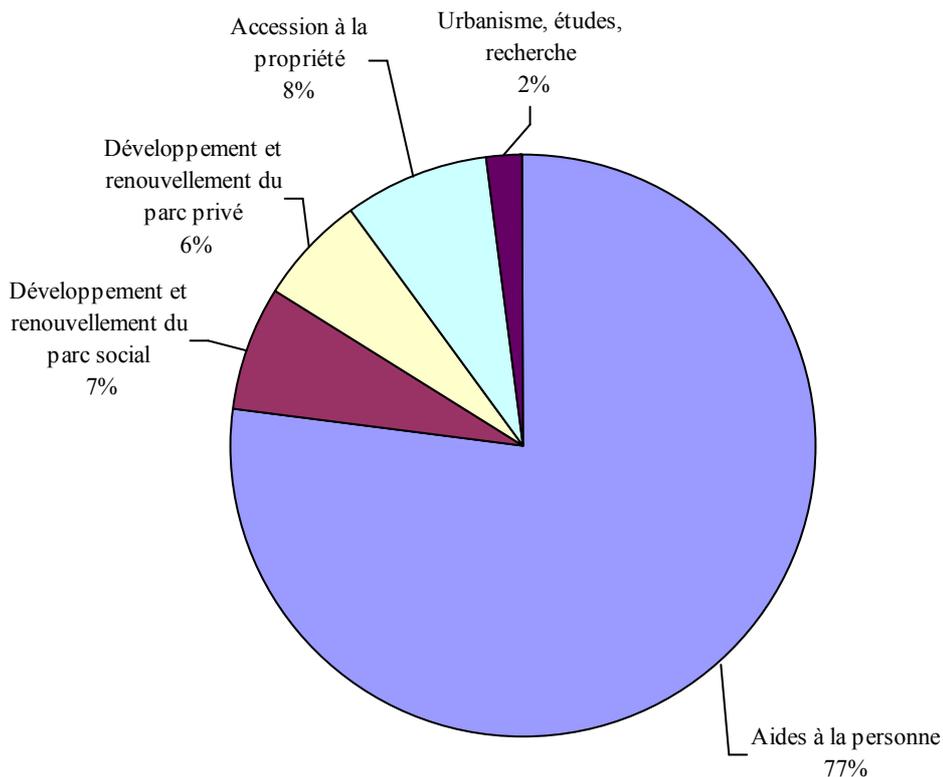
Le parc privé est aidé par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat dont les interventions permettent chaque année

d'améliorer la qualité de plus de 200.000 logements. L'action de l'Etat dans la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne continue de monter en puissance.

– Des dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété à hauteur de 552 millions d'euros. Le Gouvernement favorise cette accession grâce au prêt à taux zéro et la garantie accordée par l'Etat aux prêts à l'accession sociale, co-financée par l'Etat et les établissements de crédit. En 2004, un nouveau prêt pour la location-accession qui bénéficiera des mêmes avantages fiscaux que le prêt locatif social, permettra de financer 5.000 logements pour les ménages les plus modestes.

L'action de l'Etat en faveur du logement s'appuie en outre d'une manière importante sur des dispositions fiscales dont le coût pour l'Etat atteint 10,5 milliards d'euros. La réforme du dispositif d'amortissement fiscal pour les bailleurs privés qui vient d'être adoptée et qui supprime les plafonds de ressources des locataires, relève les plafonds de loyers, étend le bénéfice du dispositif aux acquisitions dans l'ancien suivies de travaux de remise en état. Ce dispositif contribuera à la relance de l'offre locative.

BUDGET DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT EN 2004



2.– Modifications de la présentation et de la structure du budget

Diverses modifications sont intervenues dans la structure et la présentation du budget de l'urbanisme et du logement depuis 2002. Ceux-ci appellent pour 2004 les commentaires suivants :

a) S'agissant des aides à la pierre

En préfiguration de la LOLF et des délégations de compétences mais également pour tenir compte de l'expérimentation menée en 2003 sur la fongibilité des crédits affectés au logement locatif social 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, il est apparu nécessaire de modifier en 2004 la nomenclature de prévision du chapitre 65-48. Ainsi, 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⁽¹⁾, GPV⁽²⁾ et ORU⁽³⁾ et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Le chapitre 65-48/10 regroupera les crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées hors géographie prioritaire 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 oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat » et 60 « opérations les plus sociales... » (démolitions, changements d'usage et réquisitions).

Le chapitre 65-48/80 regroupera, comme en 2003, les crédits consacrés aux opérations de logement locatif social situées dans le périmètre des ZUS, des GPV et des ORU. 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.

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 1^{er} 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 crédits de paiement nécessaires seront versés en cours de gestion par redéploiement interne.

(1) Zone urbaine sensible.

(2) Grand projet de ville.

(3) Opération de renouvellement urbain.

b) S'agissant des crédits d'urbanisme

Pour permettre le financement de l'aide à l'élaboration des SCOT ⁽¹⁾, accordée aux EPCI chargés de l'élaboration des SCOT pour les études qu'ils engagent et, ce, à raison d'un euro maximum par habitant, l'intitulé du chapitre 65-23 article 50 sera élargi comme suit : « Action foncière, planification et aménagement urbain ».

Comme le principe en avait été acté en réunion interministérielle du 4 novembre 2002, les crédits consacrés à l'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles, actuellement inscrits au chapitre 53-47 article 40 de la section transports et sécurité routière, seront inscrits à compter du 1^{er} janvier 2004 au chapitre 55-21 article 30 de la section urbanisme et logement. Ainsi, l'ensemble des crédits consacrés aux villes nouvelles sera regroupé sur la section urbanisme et logement. En loi de finances initiale pour 2004, 3,8 millions d'euros de crédits sont inscrits en AP et de 1,94 million d'euros en CP. Ces crédits seront, par ailleurs, complétés en gestion par voie de fonds de concours à due concurrence du montant de la participation du Conseil régional d'Ile-de-France aux dépenses d'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles.

B.- L'EXECUTION DES EXERCICES 2002 ET 2003

1.- Exécution 2002

a) Les reports

Les reports de crédits 2001 sur 2002 se sont globalement élevés, en DO+CP, à 442,231 millions d'euros. Deux arrêtés du 21 mars 2002 ont acté les reports de crédits des titres III et IV pour un montant global de 172,297 millions d'euros. Par ailleurs, un arrêté du 25 mars 2002 a acté les reports de crédits des titres V et VI pour un montant global de 269,934 millions d'euros.

(1) Schéma de cohérence territoriale.

(en euros)

| | Reports 2001/2002 | Reports 2000/2001 * |
|--|------------------------------|--------------------------------|
| Chapitre 34-30 : Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information | 1.211.033 | |
| Chapitre 37-40 : Lutte contre le saturnisme | 15.235.224 | |
| Total titre III | 16.446.257 | 16.068.000 |
| Chapitre 44-30 : Interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme | 151.839 | |
| Chapitre 46-40 : Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne | 144.826.566 | |
| Chapitre 46-50 : Participation de l'Etat aux FSL et aux FAAD - subventions aux associations logeant des personnes défavorisées | 10.872.840 | |
| Total titre IV | 155.851.245 | 12.726.000 |
| Total DO (titres III et IV) | 172.297.502 | 28.794.000 |
| Chapitre 55-21 : Urbanisme, acquisitions et travaux | 10.072.106 | |
| Chapitre 57-30 : Construction, logement, habitat et urbanisme | 7.861.322 | |
| Total titre V | 17.933.428 | 26.730.000 |
| Chapitre 65-06 : Dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles | 316.143 | |
| Chapitre 65-23 : Urbanisme, aménagements du cadre de vie | 27.771.408 | |
| Chapitre 65-30 : Subventions en matière de recherche | 1.014.249 | |
| Chapitre 65-48 : Construction et amélioration de l'habitat | 208.416.224 | |
| Chapitre 65-50 : Contribution de l'Etat au Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) | 14.482.656 | |
| Total titre VI | 252.000.680 | 205.229.000 |
| Total CP (titre V et VI) | 269.934.108 | 231.959.000 |
| Total général DO+CP | 442.231.610 | 260.753.000 |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003).

On note une nette augmentation des reports observés en 2002 par rapport à ceux constatés en 2001, notamment sur le chapitre 46-40 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne » et le chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat ». Sur le chapitre 46-40 précité, les 144,8 millions d'euros reportés en 2002 correspondent à des crédits engagés en 2001 mais qui n'ont pu être mandatés avant la date de clôture budgétaire.

Les crédits reportés du titre du chapitre 65-48 (208,4 millions d'euros) sont liés à l'application du contrat de gestion 2001 et aux obligations de reports y afférentes.

b) Les transferts

En 2002, un seul transfert de crédits a eu lieu, autorisé par un arrêté du 18 juin 2002. Ce transfert, d'un montant de 23.000 euros est opéré au profit du chapitre 57-30 article 10 « DGUHC ⁽¹⁾. Etudes » ; il correspond à la contribution du Ministère chargé du logement au financement d'une étude portant sur l'interface entre la politique de l'urbanisme et les déplacements dans le cadre de la mise en œuvre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

c) Les modifications intervenues dans la loi de finances rectificative

La loi de finances rectificative de décembre 2002 a procédé, d'une part, à des ouvertures de crédits et, d'autre part, à des annulations de crédits.

LES OUVERTURES DE CREDITS

(en euros)

| Titre IV | | |
|---------------------|---------|-----------|
| Chapitre 44-30..... | 175 051 | |
| Titre V | | |
| | AP | CP |
| Chapitre 55-21..... | - | 4 005 571 |

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

Le chapitre 44-30 article 60 « Contribution au paiement des frais de structure d'établissements publics d'aménagement » a bénéficié d'une ouverture de crédits à hauteur de 175 051 euros afin de permettre le remboursement à l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) des indemnités de licenciement qu'elle a été amenée à verser en lieu et place de l'Etat aux personnels de l'ex-mission d'étude du schéma directeur de la région Ile de France. Le chapitre 55-21 article 20 « Actions foncières » a, quant à lui, bénéficié de l'ouverture d'un crédit de paiement d'un montant de 4.005.571 euros correspondant au rattachement sur le budget de l'urbanisme et du logement des produits de cession de terrains acquis au moyen d'un ancien compte d'affectation spéciale. Un montant équivalent aurait dû être ouvert en autorisations de programme mais, ayant fait l'objet d'une annulation, il n'a jamais été porté au crédit de la section urbanisme et logement.

(1) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

LES ANNULATIONS DE CREDITS

(en euros)

| Titre III | | |
|----------------------|-------------|-------------|
| Chapitre 34-30 | 300.000 | |
| Chapitre 37-40 | 8400.000 | |
| Titre IV | | |
| Chapitre 46-50 | 4.000.000 | |
| Titre V | | |
| | AP | CP |
| Chapitre 55-21 | 1.854.429 | – |
| Chapitre 57-30 | 6.850.000 | 3.350.000 |
| Titre VI | | |
| | AP | CP |
| Chapitre 65-23 | – | 9.900.000 |
| Chapitre 65-30 | 1.300.000 | – |
| Chapitre 65-48 | 128.000.000 | 211.500.000 |

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

Les autres chapitres 36-40 « ANAH. Subvention de fonctionnement », 44-30 « Interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme », 44-40 « Recherche scientifique et technique. Subventions de fonctionnement » et 46-40 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne » ont été préservés.

Le montant total des annulations au titre de la loi de finances rectificative pour 2002 s'est donc élevé à 138,004 millions d'euros en AP et à 237,450 millions d'euros en DO+CP.

Indépendamment de toute régulation propre au budget de l'urbanisme et du logement, il convient de signaler qu'une annulation d'un montant de 7,6 millions d'euros est intervenue sur le chapitre 65-48 article 40 « Accession à la propriété. Prêts sans intérêt » pour faire face aux dépenses prévues par le décret d'avance du 7 février 2002 destinées à réduire le déficit d'exploitation de la compagnie Air Lib.

d) Écarts constatés entre crédits ouverts et crédits consommés

Si les écarts apparaissent relativement faibles, il convient néanmoins de rappeler que, par mesure de régulation budgétaire, des crédits 2002 ont été mis en réserve aux fins de constituer des reports sur l'exercice 2003. En DO+CP, ces reports dits obligatoires se sont élevés à plus de 165 millions d'euros et correspondent, en fait, à 58 % des crédits non consommés au 31 décembre.

S'agissant des dépenses ordinaires, le taux de consommation des crédits de titres III et IV a atteint 99,5 %. Il est globalement supérieur de 2,7 points à celui de 2001 ; sur le titre III, il est même plus élevé de 7,7 points. Deux éléments tempèrent cependant ces bons résultats.

S'agissant des crédits relatifs à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (chapitre 37-40, article 10), l'écart observé entre engagements et mandatements reste élevé ; cela tient, pour l'essentiel, à la complexité des procédures administratives et financières nécessaires à la mise en oeuvre des opérations, qu'il s'agisse des marchés d'études et de diagnostics, des marchés de travaux ou des contrats conclus pour l'accompagnement des familles concernées.

Les écarts sont assez importants s'agissant des crédits consacrés au financement des fonds d'aide aux accédants en difficulté (chapitre 46-50, article 30), pour lesquels la contribution de l'Etat reste toutefois marginale eu égard à celle des collectivités locales ou aux montants des retours de prêt. On doit également noter que le taux de consommation des crédits consacrés aux fonds de solidarité pour le logement (chapitre 46-50, article 10) n'a atteint que 86 %, du fait notamment de délégations trop tardives mais aussi de formalités rendues parfois lourdes et longues par les services du contrôle financier local.

Concernant les autorisations de programmes des dépenses en capital, le taux de consommation s'est élevé à 94 %. Là encore, ce résultat est supérieur à celui de 2001 (+ 2,3 points). Le taux d'engagement des autorisations de programmes du chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » a, quant à lui, atteint 97 %. Il en va de même des autorisations de programme destinées aux études (chapitres 57-30 et 65-48, article 30) et à la recherche (chapitres 57-30, article 20 et 65-30), qui connaissent des taux d'engagement variant entre 90 et 100 %. En revanche, la consommation des autorisations de programme relatives à l'urbanisme (chapitres 55-21 et 65-23) s'avère plus faible.

Le taux de consommation a atteint 86,6 %. Ce résultat, comparable à celui de l'année précédente, traduit dans les faits les mesures prises en vue de limiter les dépenses budgétaires.

2.- Exécution 2003

Le montant des reports 2002 sur 2003 s'élève à 274,962 euros en DO+CP.

On peut souligner que tous les reports auxquels le budget de l'urbanisme et du logement aurait pu prétendre n'ont pas été, par souci de maîtrise des dépenses publiques, portés à son crédit (en particulier, ceux des chapitres de dépenses ordinaires inscrits à l'état H). D'autre part, seule une fraction des reports obtenus restent aujourd'hui disponibles, l'essentiel (notamment ceux des chapitres de dépenses en capital) font l'objet d'une mise en réserve. Enfin, les crédits mis en réserve en 2002 afin de constituer des reports sur 2003 n'ont pas été exclus des mesures de gel.

Le tableau ci-après présente, par chapitre, le montant des reports obtenus et le montant de ceux actuellement mis en réserve.

(en euros)

| | Reports 2002/2003 | Dont reports gelés | % |
|--|--|--------------------|---------------|
| Chapitre 34-30 : Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information..... | 271.899 | 271.899 | 100,0% |
| Chapitre 37-40 : Lutte contre le saturnisme | 9.144.352 | - | - |
| Total titre III | 9.416.251 | 271.899 | 2,9% |
| Chapitre 44-30 : Interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme | 417 | 417 | 100,0% |
| Chapitre 46-40 : Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne..... | - | - | - |
| Chapitre 46-50 : Participation de l'Etat aux FSL et aux FAAD - subventions aux associations logeant des personnes défavorisées | 7.025.833 | - | - |
| Total titre IV..... | 7.026.250 | 417 | 0,0% |
| Total DO (titres III et IV)..... | 16.442.501 | 272.316 | 1,7% |
| Chapitre 55-21 : Urbanisme, acquisitions et travaux | 14.562.751 | 10.557.180 | 72,5% |
| Chapitre 57-30 : Construction, logement, habitat et urbanisme | 6.948.867 | 6.930.519 | 99,7% |
| Total titre V | 21.511.618 | 17.487.699 | 81,3% |
| Chapitre 65-06 : Dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles..... | chapitre supprimé en 2004 reports fondus au sein du 65-23 | | |
| Chapitre 65-23 : Urbanisme, aménagements du cadre de vie | 31.311.388 | 31.311.388 | 100,0% |
| Chapitre 65-30 : Subventions en matière de recherche | 1.777.303 | 1.777.303 | 100,0% |
| Chapitre 65-48 : Construction et amélioration de l'habitat..... | 196.571.592 | 196.571.592 | 100,0% |
| Chapitre 65-50 : Contribution de l'Etat au FGAS | 7.347.754 | 7.347.754 | 100,0% |
| Total titre VI..... | 237.008.037 | 237.008.037 | 100,0% |
| Total CP (titre V et VI)..... | 258.519.655 | 254.495.736 | 98,4% |
| Total général DO+CP | 274.962.156 | 254.768.052 | 92,7% |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003).

a) Les transferts et les mouvements internes

On peut relever que par arrêté du 30 juin 2003, un transfert d'un montant de 90.000 euros a été opéré du budget de l'urbanisme et du logement (chapitre 37-40 « Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité ») vers celui de la santé (chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services »). Ce transfert a pour objet d'aider, au travers d'une expérimentation co-pilotée par la DDE et la DDASS des Bouches-du-Rhône, à la constitution d'une base de données informatiques susceptible de faciliter le repérage et le traitement des situations d'insalubrité.

Plusieurs mouvements internes ont d'ores et déjà été opérés ; ils concernent pour l'essentiel les crédits relatifs au logement locatif social inscrits au chapitre 65-48 et sont liés :

– d'une part, à la création du chapitre 65-48 article 80 « Opérations en ZUS, GPV et ORU » qui regroupe les crédits destinés au financement des opérations de rénovation urbaine menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– d'autre part, à la création des articles 03, 04 et 05 du chapitre 65-48 sur lesquels sont regroupés l'ensemble des crédits relatifs au financement des opérations locatives sociales qui, dans le cadre d'une expérimentation de la loi organique, sont réalisées dans les régions Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.

Ces articles nouvellement créés permettent de fongibiliser les crédits imputés jusque là sur des articles distincts, en l'occurrence les articles 65-48/02, 10, 50 et 60 partiellement. Ils préfigurent les regroupements qui devront être effectués après 2005, des délégations de compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'aides au logement ou, pour le chapitre 65-48/80, dans le cadre des missions qui seront confiées à l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

b) Mises en réserve et annulations

A la mise en réserve des reports, s'ajoute une mise en réserve dite d'innovation et de précaution portant, quant à elle, sur les crédits inscrits en loi de finances initiales pour 2003. Cette mise en réserve s'élève à 0,38 % des crédits de dépenses ordinaires. Elle atteint 11,81 % du montant des crédits de paiement et excèdent 17 % du montant des autorisations de programmes.

(en milliers d'euros)

| | LFI 2003 | Crédits LFI gelés | % |
|--------------|----------------------|--------------------------|---------------|
| DO | 5.403.268,959 | 20.551,259 | 0,38 % |
| AP | 2.009.305,000 | 343.352,700 | 17,09 % |
| CP | 1.919.739,000 | 226.789,899 | 11,81 % |
| DO+AP | 7.412.573,959 | 363.903,959 | 4,91 % |
| DO+CP | 7.323.007,959 | 247.341,158 | 3,38 % |

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

c) S'agissant des annulations

Par décret du 14 mars 2003, une partie des crédits inscrits en loi de finances pour 2003 sur le budget de l'urbanisme et du logement ont été annulés. S'ils ne représentent que 0,21 % des crédits de dépenses ordinaires (du fait de l'exclusion des crédits destinés au financement des aides personnelles au logement), ils représentent près de 5,2 % du total des autorisations de programme et près de 6,6 % du total des crédits de paiement.

De nouvelles annulations sont intervenues par décret du 3 octobre 2003. D'un total de 128,625 millions d'euros en DO+CP, celles-ci concernent la quasi-totalité des crédits mis en réserve dès février au titre de la loi de finances initiales et non encore annulés ainsi qu'une partie des reports mis en réserve en juin. Elles affectent marginalement les DO mais diminuent encore de près de 5,9 % les crédits de paiement.

Au total, le montant des annulations intervenues à ce jour se décompose comme suit :

(en milliers d'euros)

| | LFI 2003 + reports 2002 | Crédits annulés en juin | % | Crédits annulés en octobre | % | Total annulations | % |
|-------|--------------------------------|--------------------------------|----------|-----------------------------------|----------|--------------------------|----------|
| DO | 5.419.711,460 | 11.300,000 | 0,21 % | 701,000 | 0,01% | 12.001,000 | 0,22 % |
| AP | 2.138.930,621 | 103.610,000 | 4,84 % | | | 103.610,000 | 4,84 % |
| CP | 2.178.258,655 | 125.840,000 | 5,78 % | 127.924,000 | 5,87% | 253.764,000 | 11,65 % |
| DO+AP | 7.558.642,081 | 114.910,000 | 1,52 % | | | 115.611,000 | 1,52 % |
| DO+CP | 7.597.970,115 | 137.140,000 | 1,80 % | 128.625,000 | 1,69% | 265.765,000 | 3,50 % |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003).

d) Conséquences des annulations et gels de crédits

Au 4 octobre 2003, l'état des dotations disponibles (hors transferts et fonds de concours) est le suivant :

(en milliers d'euros)

| | LFI 2003 | Reports 2002 | LFI + reports | Crédits annulés | Crédits restant gelés | Disponible après annulations et gels |
|--------------|----------------------|---------------------|----------------------|------------------------|------------------------------|---|
| DO | 5.403.268,959 | 16.442,501 | 5.419.711,460 | 12.001,000 | 4.322,317 | 5.403.388,143 |
| AP | 2.009.305,000 | 129.625,621 | 2.138.930,621 | 103.610,000 | 241.742,000 | 1.793.578,621 |
| CP | 1.919.739,000 | 258.519,655 | 2.178.258,655 | 253.764,000 | 229.512,736 | 1.694.981,919 |
| DO+AP | 7.412.573,959 | 146.068,122 | 7.558.642,081 | 115.611,000 | 246.064,317 | 7.196.966,764 |
| DO+CP | 7.323.007,959 | 274.962,156 | 7.597.970,115 | 265.765,000 | 233.835,053 | 7.098.370,062 |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003).

La diminution des crédits de dépenses ordinaires reste limitée (- 0,3 %), du fait de l'importance des crédits d'aides personnelles au logement, exclus de toute régulation.

Le gel du chapitre 44-30 « Interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme », de près d'1,5 million d'euros, est levé à ce jour. Ceci permet d'honorer les engagements issus des conventions conclues avec les associations oeuvrant dans les domaines du logement ou de l'urbanisme (associations d'aide aux plus démunis, associations de locataires, agences d'urbanisme. Par ailleurs, un dégel, à hauteur de 3 millions d'euros, vient d'intervenir sur le chapitre 45-50 article 10

« Contribution de l'Etat aux FSL », portant à environ 58 millions d'euros les crédits délégués à ce titre en 2003.

Concernant les dépenses en capital, il convient de distinguer la situation des autorisations de programmes de celle des crédits de paiement. A ce jour, les autorisations de programmes disponibles connaissent une baisse de plus de 16 %. Il a été cependant possible de lever, par redéploiement interne à partir des crédits consacrés au prêt à taux zéro (PTZ), le gel des autorisations de programmes sur les articles relatifs à la production et à l'amélioration des logements sociaux. Par ailleurs, il convient de signaler que l'ANAH doit bénéficier en 2003 d'un montant d'autorisations d'engagement égal à celui dont elle pourra bénéficier en 2004, de l'ordre de 411 millions d'euros, grâce à l'utilisation de reports internes à l'agence d'un montant de 67 millions d'euros.

Quant aux crédits de paiement, ils sont réduits de plus de 22 %, la régulation portant à la fois sur les dotations inscrites en loi de finances initiale et sur les reports de l'année 2002 (dont une part significative avait été constituée dans le cadre des régulations intervenues en 2002).

Les problèmes occasionnés sont notamment sensibles s'agissant des dotations des chapitres 57-30 (articles 10 et 20) et 65-30 (articles 10 et 20) consacrées aux études et à la recherche qui, épuisées dès la fin du mois de juillet, interdisent le règlement des factures déposées depuis lors ainsi que l'engagement de nouveaux contrats. Par ailleurs, les chapitres 55-21/10 et 20 et 65-23/10, 30 et 50 finançant les actions d'urbanisme devraient être au moins partiellement dégelés afin de faire face aux dépenses prévues en 2003. Enfin, concernant le secteur locatif social, la régulation atteint surtout les organismes HLM.

C.- LES EXPERIMENTATIONS MENEES EN PREPARATION DE LA LOI ORGANIQUE

1.- Une expérience intéressante de fongibilité de certains crédits

Afin de mieux se préparer aux changements qu'implique l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a décidé d'expérimenter, en 2003, la fongibilité des crédits du chapitre 65-48 affectés au logement locatif social (articles 02, 10, 50 et 60)⁽¹⁾. A cet égard, il convient de préciser que trois articles de prévision (articles 03, 04 et 05) ont été créés, avec l'accord de la direction du budget, en gestion 2003 sur le chapitre 65-48, afin de suivre plus spécifiquement cette expérimentation sous les aspects budgétaires.

On peut rappeler que trois régions ont été choisies comme terrains d'expérimentation (Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire et Nord-Pas-de-Calais) en raison

(1) Article 02 « amélioration de la qualité du service dans le logement social ».

Article 10 « construction et amélioration de l'habitat locatif social ».

Article 50 « aide à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat » partiellement.

Article 60 « opération les plus sociales » partiellement.

de la préexistence d'outils d'observation et de connaissance du marché et des besoins en matière de logement locatif social et de l'importance de leur parc de logements sociaux. Les crédits d'aide au logement locatif social sont suivis, pour chaque région, par un article de prévision.

Plusieurs objectifs sont attachés à cette démarche de globalisation des aides au logement locatif social :

- d'une part, renouveler au niveau local les méthodes de programmation des crédits, en faisant reposer cet exercice non plus sur des critères prédéterminés, mais sur les besoins effectivement recensés ;

- d'autre part, engager un processus visant à mieux définir les objectifs assignés à la politique en faveur du logement social ;

- enfin, tester la pertinence et la faisabilité d'indicateurs susceptibles de rendre compte des résultats de cette politique.

Un groupe de travail a été constitué, dès la fin de l'année 2002, pour élaborer le cahier des charges de cette expérimentation. La politique menée en faveur du logement locatif social s'articule autour des trois principaux objectifs suivants :

- développer et améliorer l'offre de logements locatifs sociaux (objectif 1) ;

- assurer la mixité sociale dans les quartiers et au sein des agglomérations (objectif 2) ;

- améliorer la qualité du service offert aux habitants (objectif 3).

Dans ce cadre, plusieurs indicateurs ont été définis :

- des indicateurs de suivi infra-annuel, destinés à rendre compte de l'activité des services gestionnaires ;

- des indicateurs de résultat intermédiaire, qui appréhendent les relations entre les services déconcentrés et l'administration centrale ;

- enfin, des indicateurs de performance, conformément à la loi organique.

Le cahier des charges de l'expérimentation a été transmis, pour validation, à la direction du budget et à la direction de la réforme budgétaire en avril 2003. Au cours du premier trimestre 2003, le groupe de travail s'est réuni périodiquement (tous les deux mois environ). Outre la finalisation du cahier des charges (en particulier, des objectifs et des indicateurs), ces réunions ont d'ores et déjà permis de faire le point sur la façon dont s'est opérée, dans les trois régions pilotes, la programmation des crédits globalisés. Les services concernés ont commencé à améliorer l'analyse des besoins, la définition des objectifs à atteindre, le choix des actions prioritaires et le calibrage des enveloppes correspondantes.

A compter de septembre 2003, les DRE et les DDE engagées dans l'expérimentation s'efforceront de renseigner certains des indicateurs retenus

(notamment, les indicateurs infra-annuels ou de gestion). L'ensemble des résultats ne seront toutefois pas disponibles avant la fin du premier trimestre 2004, la plupart des indicateurs n'ayant de sens qu'au regard de l'activité d'une année entière.

En 2004, cette expérimentation sera généralisée à l'ensemble du territoire. Les crédits relatifs au logement locatif social seront regroupés, pour les opérations situées en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville, sur l'article 10 du chapitre 65-48⁽¹⁾. Les objectifs et les indicateurs seront réajustés en fonction des enseignements que l'expérimentation engagée en 2003 aura permis de dégager.

2.- Dans le cadre de la loi organique : une mission et plusieurs programmes

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer envisage de regrouper les crédits relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme dans **une seule mission** qui pourrait être **subdivisée en sept programmes** :

- un programme relatif à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, incluant les politiques foncières ;
- un programme relatif à l'appui technique aux collectivités territoriales (travail des directions départementales de l'équipement) ;
- un programme d'appui aux autres ministères (travaux effectués pour le compte de l'Etat) ;
- un programme relatif aux aides personnelles au logement ;
- un programme relatif au droit au logement, incluant notamment les fonds de solidarité logement et l'aide à la médiation locative ;
- un programme relatif au développement et à l'amélioration de l'offre de logements, aux aides à la pierre, et incluant notamment les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété ;
- un programme relatif à la réglementation de l'habitat.

(1) En 2004, seul l'article 10 permettra de poursuivre l'expérimentation liée à la globalisation des crédits relatifs au logement locatif social, l'article 80 ne devrait plus abriter que les crédits d'investissement nécessaires à l'activité de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

II.- LES AIDES A LA PERSONNE ET LA POLITIQUE D'ACCES AU LOGEMENT EN FAVEUR DE POPULATIONS SPECIFIQUES

A.- ANALYSE DES DISPOSITIFS EXISTANTS

1.- Les différentes aides

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation familiale créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1^{er} septembre 1948. 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, elle relève du code de la sécurité sociale et est financée intégralement par le fonds national des prestations familiales, lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée.

L'allocation de logement à caractère social (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale, a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle est financée par le fonds national d'aide au logement, lui-même alimenté par l'Etat et par une cotisation des employeurs. Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires, puis attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

L'aide personnalisée au logement (APL), qui a été mise en place par la loi du 3 janvier 1977, relève du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend :

– en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat ;

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

Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation dont les recettes sont constituées notamment par des contributions du Fonds national d'aide

au logement et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat inscrite au budget du ministère chargé du logement.

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 millions d'euros) | Montants (en millions d'euros) | % | Nombre total de bénéficiaires (en milliers) | Montant moyen mensuel des aides versées en 2002 (en euros) | |
|--|---------------|--|-----------------------------------|------------|--|---|-----------------------------|
| | | | | | | En locatif | En accession à la propriété |
| Allocation de logement familiales (ALF) | 3.173 | Régimes sociaux | 3.173 | 100 | 1.240 | 240 | 144 |
| Allocation de logement sociale (ALS) | 3.921 | Fonds nationale d'aide au logement (FNAL) | 4.013 | 100 | 2.221 | 149 | 104 |
| | | – dont cotisations employeurs | 1.684 | – | – | | – |
| | | – dont 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 Etat | 2.345 | 37 | – | – | – |
| | | – dont versements du FNAL | 705 | 11 | – | – | – |
| | | – dont régimes sociaux ⁽¹⁾ | 3.282 | 52 | – | – | – |
| Total | 13.264 | <i>Total fonds alimentés par :</i> | <i>13.518</i> | <i>100</i> | <i>6.169</i> | <i>183</i> | <i>151</i> |
| | | – Régimes sociaux ⁽¹⁾ | 6.455 | 48 | – | – | – |
| | | – Cotisations employeurs au FNAL | 1.684 | 12 | – | – | – |
| | | – Etat ⁽²⁾ | 5.379 | 40 | – | – | – |

Source : *Projet de loi de finances pour 2004.*

Les trois aides (ALF, ALS et APL) sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes ou leur conjoint ou des personnes à charge.

Les barèmes selon lesquels sont calculées les trois aides tiennent compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer dans la limite d'un plafond, de ses ressources ainsi que, s'il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer. Les ressources prises en considération pour le calcul de l'aide sont, en règle générale, les revenus nets catégoriels de l'année $n - 1$, abstraction faite des reports de déficits des années antérieures à celle prise en considération et après application, le cas échéant, de certains abattements spécifiques tenant compte de la situation particulière du bénéficiaire (divorce, invalidité, chômage).

Les aides personnelles au logement sont en grande majorité liquidées par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de mutualité sociale agricole (CCMSA). Leur versement s'effectue mensuellement à terme échu. Contrairement à l'ALF et l'ALS, qui sont, en règle générale, versées directement aux bénéficiaires, l'APL est versée en tiers payant.

2.- Les montants en jeu

Il faut relever que 13,3 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versées en 2002 à 6,2 millions de ménages. Les prestations versées en 2002 se décomposent ainsi :

(en milliards d'euros)

| | APL | ALS | ALF | Total |
|--------------|------------|------------|------------|--------------|
| Locatif | 5,4 | 3,8 | 2,6 | 11,8 |
| Accession | 0,8 | 0,1 | 0,6 | 1,5 |
| Total | 6,2 | 3,9 | 3,2 | 13,3 |

Source : Balances comptables 2002 CNAF et CCMSA.

Sur les 13,3 milliards d'euros d'aides versées, celles attribuées en AL (ALF + ALS) sont légèrement plus importantes qu'en APL. Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 89 % des prestations. Les aides servies aux étudiants peuvent être estimées à environ 1 milliard d'euros, dont 800 millions d'euros en ALS.

La croissance des prestations entre 2001 et 2002 (+ 4,6 %) est due à la mise en œuvre de la 2^{ème} phase de l'unification et de l'amélioration des barèmes en secteur locatif, hors foyers. La progression des aides dans ce parc est de 6 à 7 % suivant le type d'aide (6,7 % en moyenne). Les prestations en logements-foyers sont stables. En accession, elles continuent à diminuer : les nouvelles générations d'accédants bénéficiaires d'une aide personnelle ne compensent par les sorties des accédants des générations anciennes en PAP et en PC, bénéficiaires de l'APL.

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, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003) - Eléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux.

MONTANTS DES PRESTATIONS VERSEES AU TITRE DES TROIS AIDES PERSONNELLES 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, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003) - Eléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux.

Les modalités de financement actuelles sont complexes : l'ALS est financée par le fonds national d'aide au logement alimenté par le budget de l'Etat et une cotisation employeurs spécifique. L'ALF est entièrement à la charge du budget des prestations familiales (financé lui-même essentiellement par les cotisations des employeurs à la branche famille de la Sécurité sociale). Lors de la création de l'APL en 1997, son financement a été basé sur le principe de l'AL virtuelle : le montant d'AL qu'aurait perçue le ménage en l'absence d'APL est prise en charge par le budget des prestations familiales s'il s'agit d'une famille, le budget du FNAL sinon. Le budget de l'Etat, à travers le fonds national de l'habitation, prend en charge le complément entre AL virtuelle et APL.

Votre Rapporteur spécial considère qu'il serait opportun d'engager maintenant la simplification du financement ; cela pourrait consister à proposer qu'il n'y ait plus qu'un seul fonds « Etat ». Ce fonds financerait l'ALS et, s'agissant de l'APL, la part non prise en compte par les prestations familiales. Le Gouvernement proposera la fusion des fonds dans le cadre du deuxième projet de loi l'habilitant à simplifier le droit par ordonnance. Avec la poursuite de l'unification des barèmes, il est en effet logique d'envisager la mise en place d'un fonds unique, alimenté par le budget de l'Etat, d'un côté, et par des cotisations employeurs qui pourraient, elles aussi, être unifiées en une seule cotisation « aide au logement » de l'autre (cotisation

qui regrouperait l'actuelle cotisation au FNAL et la part de cotisation au FNPF qui finance les aides au logement).

B.- LES BENEFICIAIRES DE CES AIDES

1.- Un nombre de bénéficiaires en hausse du fait du « bouclage » des aides personnelles au logement

a) L'évolution depuis 1985

On peut rappeler qu'en 1985, pouvaient bénéficier d'une aide personnelle au logement dans le secteur locatif :

– les ménages qui occupaient des logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;

– les familles et les jeunes ménages sans enfant et mariés depuis moins de cinq ans, éligibles à l'allocation de logement familiale (ALF) ;

– les personnes qui faisaient partie des catégories de population éligibles à l'allocation de logement sociale (ALS), c'est-à-dire les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les personnes infirmes, et les travailleurs salariés âgés de moins de 25 ans.

A partir de 1986, a été poursuivi régulièrement l'objectif du « bouclage » de l'ensemble des ménages par l'extension de l'ALS à de nouvelles catégories de bénéficiaires et de l'APL à de nouveaux parcs de logement :

– depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'ALS (prestations versées en 1999 : 140 millions d'euros) ;

– depuis le 1^{er} janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) (prestations versées en 1999 : 483 millions d'euros) ;

– depuis le 1^{er} octobre 1990, l'ALS est étendue aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion ;

– depuis 1990 également, tous les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés, ouvrant droit à l'APL pour leurs résidents ;

– à partir du 1^{er} janvier 1991, a été entreprise l'extension de l'ALS aux catégories qui restaient encore juridiquement exclues d'une aide personnelle. Cette extension (« bouclage » à l'ALS) s'est achevée le 1^{er} janvier 1993 :

• 1^{ère} phase : extension de l'ALS à toute personne résidant en Ile-de-France ou dans un département d'Outre-mer.

- 2^{ème} phase : 1^{er} janvier 1992, extension de l'ALS à toute personne résidant dans une commune de plus de 100.000 habitants.
- 3^{ème} phase : 1^{er} janvier 1993, achèvement de l'extension de l'ALS à l'ensemble du territoire.

Ainsi, toute personne disposant d'un logement autonome, non bénéficiaire potentielle de l'APL ou de l'ALF, peut percevoir l'ALS sous seule condition de ressource.

b) Des nombreux ménages désormais solvabilisés

Le « bouclage » des aides personnelles a eu comme première et fondamentale conséquence de rendre possible le droit au logement en solvabilisant les ménages grâce à l'attribution d'aides sous seule condition de ressources. Ainsi, le « bouclage » du parc locatif social décidé en 1988 a permis à des ménages de ce parc qui étaient exclus de l'ALF et de l'ALS d'avoir droit à l'APL. A cette occasion, le conventionnement des logements a entraîné un transfert des bénéficiaires de l'AL sur ceux de l'APL. Ce transfert existe encore aujourd'hui puisque des logements appartenant au parc social continuent d'être conventionnés chaque année, mais en beaucoup moins grand nombre.

Le « bouclage » généralisé à l'ALS a permis d'ouvrir des droits à des personnes isolées ou à des ménages sans enfant qui ne rentraient pas dans les catégories de ménages ouvrant droit à l'ALS dans la réglementation antérieure. Parmi ces personnes, figurent les étudiants qui, avant ce « bouclage », n'avaient éventuellement droit qu'à l'APL.

Au total, ces différents mécanismes ont entraîné une augmentation très importante des dépenses de prestations, notamment d'ALS, puisqu'il a été réalisé en 1992, 1993 et 1994, pendant des années où la situation économique était difficile. Les aides personnelles ont alors joué un rôle social fondamental en permettant le maintien ou l'accès au logement de personnes modestes et défavorisées.

S'agissant du nombre de bénéficiaires, après une très importante croissance due au bouclage de l'ALS (de 1991 à 1996), le nombre de bénéficiaires a cru de façon modérée depuis 1997, puis s'est stabilisé à partir de 1999. Depuis 1991, début du bouclage, l'effectif total des bénéficiaires s'est accru de 34 %, passant de 4,7 millions d'euros à un maximum de 6,3 millions en 1998 (6,2 millions en 2002). Cet accroissement a été particulièrement important dans les années 1992 (+ 8,9 %), 1993 (+ 8,2 %) et 1994 (+ 4,7 %), années de mise en œuvre effective de l'extension de l'ALS à l'ensemble du territoire. Pendant ces années, le nombre de bénéficiaires de l'ALS locative augmentait respectivement de 36,4 % en 1992, 21,8 % en 1993 et 9,5 % en 1994.

Une fois le « bouclage » terminé, l'évolution n'est plus liée qu'à celle du nombre de ménages (croissance de la population, comportements de décohabitation),

de leur revenu et aux modifications de la réglementation⁽¹⁾. Depuis 2000, les effectifs diminuent lentement. La poursuite de la décroissance des bénéficiaires en APL accession se conjugue à une quasi stagnation des effectifs en location. Les effectifs de bénéficiaires de l'APL accession ont chuté de 11 % entre décembre 2001 et décembre 2002 (47.000 bénéficiaires de moins, 45.500 entre décembre 2000 et décembre 2001). La décroissance des effectifs concernés par des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) continue sur la base d'environ 45.000 par an. La croissance des nouveaux bénéficiaires qui accèdent à la propriété avec un PAS est en 2002 compensée par la sortie des anciennes générations de prêts conventionnés.

Le ralentissement économique depuis la fin 2002 ne paraît pas encore avoir d'effet significatif sur l'évolution des bénéficiaires. Si le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles titulaires du RMI augmente en métropole de 1 % entre décembre 2001 et 2002 (alors qu'il baissait de 3,1 % entre décembre 2000 et décembre 2001), en revanche, la baisse des allocataires au chômage constatée par la CNAF depuis 1999 se poursuit en 2002 (- 3 %).

2.- Un public bien ciblé

Les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent 86,9 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'allocation de logement, sont majoritaires (56,7 %). Par ailleurs, 570.000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées et de résidences sociales en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS) bénéficient d'une aide au logement ; ils représentent 10,6 % des locataires.

Enfin, avec 696.000 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement en décembre 2002, 13,5 % des locataires percevant une aide au logement. 31,6 % des étudiants bénéficiaires sont boursiers.

a) Les « petits ménages »

3,7 millions de ménages sont composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant : ces « petits ménages » représentent ainsi plus de la moitié des bénéficiaires (60,1 %). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs : 1.023.000 ménages, soit 16,5 % du total des bénéficiaires.

(1) Par exemple, une augmentation des loyers plafonds supérieure à celle des loyers réels conduit à élargir le champ des bénéficiaires.

LES BÉNÉFICIAIRES

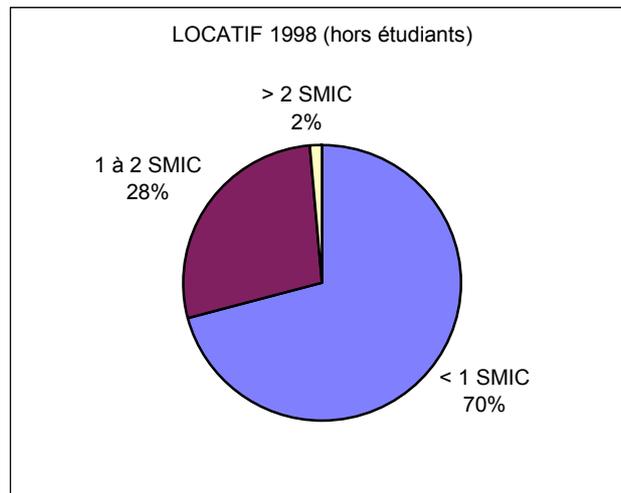
(arrondis en milliers)

| | APL | ALS | ALF | Ensemble |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Locatif (hors foyers)..... | 2104 | 1796 | 894 | 4794 |
| Foyers..... | 220 | 350 | 0 | 570 |
| Total locatif..... | 2325 | 2146 | 894 | 5365 |
| Accession..... | 383 | 75 | 346 | 803 |
| Total..... | 2708 | 2221 | 1240 | 6168 |
| <i>Dont : étudiants.....</i> | <i>110</i> | <i>576</i> | <i>9</i> | <i>696</i> |
| <i>Dont : boursiers.....</i> | <i>41</i> | <i>176</i> | <i>3</i> | <i>220</i> |

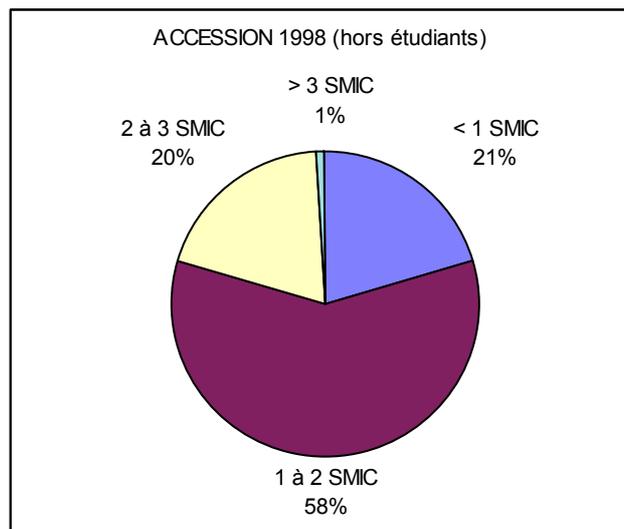
Source : Statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2002.

b) Des ménages aux revenus modestes

La répartition des bénéficiaires (hors étudiants) selon leur revenu figure dans les graphiques ci-après :



Source : Fonds national de l'habitat.



Source : Fonds national de l'habitat.

Fin 1998, 98 % des locataires disposaient d'un revenu inférieur à deux fois le SMIC et 70 % moins du SMIC. Le profil des accédants est sensiblement différent de celui des allocataires. Très peu d'entre eux ont des revenus inférieurs au SMIC. Mais il s'agit bien de familles de salariés modestes puisque 79 % ont des ressources n'excédant pas deux fois le SMIC.

C.- LES AIDES DESTINEES A DES POPULATIONS SPECIFIQUES

La mise en oeuvre du droit au logement relève de dispositifs ciblés dont les moyens budgétaires enregistrent une hausse non négligeable en 2004. La contribution de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et les crédits destinés au financement de l'aide à la médiation locative augmentent de près de 4 %. La contribution de l'Etat au financement de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées est portée à 40 millions d'euros en dépenses ordinaires, contre 31,7 millions d'euros en 2003. En outre, l'Etat continuera en 2004 à soutenir activement la mise en oeuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Les subventions d'investissement destinées à la création des aires d'accueil et dans une moindre mesure, à la rénovation des aires existantes, s'élèvent à 30 millions d'euros et restent 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.

1.- Les personnes âgées dépendantes

Au cours des dernières années, les politiques publiques en matière d'accompagnement du vieillissement se sont développées. Cette action, menée en premier lieu par le ministre de l'emploi et de la solidarité, vise notamment à favoriser le maintien à domicile par la création d'une nouvelle aide financière, l'allocation pour l'autonomie (APA), accordée aux personnes âgées dépendantes pour contribuer au financement des services à l'accompagnement de la vie quotidienne.

La politique du ministère du logement consiste également, en lien avec les réformes menées par le ministère de l'emploi et de la solidarité, à privilégier le maintien à domicile :

– par le financement de travaux spécifiques d'adaptation des logements dans le parc public comme dans le parc privé, liés à la dépendance ;

– par le développement de l'information et des réponses apportées aux besoins des familles en soutenant la création d'un volet « habitat » dans les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), gérés par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Ces centres ont pour mission d'être un relais d'information et d'orientation entre les personnes âgées et les services pouvant leur être apportés pour tous les aspects de la vie quotidienne, dont le logement.

Un travail est en cours, visant à donner un état des lieux précis au niveau local devant permettre à l'ensemble des acteurs concernés par la problématique des logements-foyers pour personnes âgées de disposer d'éléments de connaissance tant sur les opérateurs concernés (maîtres d'ouvrage et gestionnaires) que sur le bâti et sur les populations. L'objectif est d'effectuer un diagnostic et de faciliter l'élaboration de stratégies locales sur le devenir de ces structures. Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, ce diagnostic sera effectué au niveau départemental, en vue de premières conclusions dans le courant du deuxième trimestre 2004.

En tout état de cause et plus particulièrement dans le contexte de la future décentralisation, la définition d'une politique de réhabilitation du parc existant suppose la mobilisation de tous les acteurs concernés : l'Etat mais également les conseils généraux et les collectivités locales pour un partage de responsabilité et d'engagement financier.

2.- L'aide au logement à destination des personnes handicapées

De plus en plus de personnes, parfois lourdement handicapées, autrefois placées systématiquement en établissement ou prises en charge par leur famille, souhaitent dorénavant accéder à un logement, soit en logement-foyer, soit dans un logement indépendant.

a) L'accès à un logement adapté

L'accès à un logement adapté à leur handicap représente indéniablement un levier très important pour leur insertion. La mise en œuvre de cet objectif suppose non seulement l'adaptation du logement, mais aussi l'accessibilité des parties communes et des abords immédiats de l'immeuble, un accès effectif aux transports et services, aux lieux de formation et de loisir, et en particulier au centre-ville des agglomérations et donc une véritable réflexion d'ensemble sur l'habitat.

Dans ce sens, le ministère de l'équipement définit des règles techniques d'accessibilité et des normes pour en garantir le respect et cherche à constituer une offre suffisante de logements accessibles.

b) Des aides spécifiques et en matière fiscale

Des financements, tant dans le parc public que le parc privé, et des exonérations fiscales ont été mis en place pour faciliter l'adaptation des logements :

– les organismes collecteurs du 1 % logement peuvent accorder des aides pour les personnes physiques propriétaires ou locataires, avec un financement maximum de 25.600 euros dans la limite de 50 % du coût des travaux spécifiques de logements pour handicapés physiques ;

– dans le parc locatif social, HLM et SEM, le décret du 18 avril 2001 (article R. 323-7 du code de la construction et de l'habitation) a porté le taux

maximal de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) à 40 % pour la réalisation de travaux d'adaptation du logement pour les personnes handicapées, dans la limite d'un plafond de dépenses de 13.000 euros par logement.

Dans le domaine de la fiscalité, l'article 2 de la loi du 21 décembre 2001 a prévu que les dépenses engagées par les organismes HLM pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap sont déductibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties versée aux collectivités territoriales (article 1391 C du Code général des impôts).

L'intervention de l'ANAH, compétente à l'égard des travaux engagés par les propriétaires bailleurs, a été étendue en 2000 au financement des travaux réalisés par les propriétaires-occupants. Les aides pour travaux d'accessibilité des logements d'adaptation ont en outre été harmonisées et renforcées. Le plafond de ressources majoré opposable notamment aux personnes handicapées pour la réalisation des travaux spécifiques d'adaptation et d'accessibilité de leur logement a été majoré et les conditions de financement des travaux correspondants ont été améliorées substantiellement, portant de 50 à 70 % le taux de subvention du montant des travaux, le plafond de ce montant passant de 7.000 à 8.000 euros.

c) Faciliter l'attribution de logements sociaux aux personnes handicapées

L'article 1^{er} de la loi du 21 décembre 2001 vise à accorder une priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap ou aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, en vue de faciliter leur accès à un logement accessible et adapté dans le parc HLM.

Les ministères en charge du logement et des affaires sociales se partagent le financement des établissements accueillant les personnes handicapées. Le ministère en charge du logement finance des logements-foyers pour handicapés relevant d'une mission principale de logement. Pour sa part, le ministère des affaires sociales finance les structures médicalisées relevant de l'action sanitaire et sociale. Des réflexions interministérielles sont en cours pour actualiser les critères de la ligne de partage entre les logements-foyers pour handicapés relevant du ministère du logement et les structures médicalisées relevant du ministère des affaires sociales.

Votre Rapporteur spécial souhaite qu'à l'occasion des débats sur le projet de loi relatif à l'égalité des chances des personnes handicapées, projet de loi qui sera soumis prochainement au Parlement, la loi de 1975 actuellement en vigueur doit être profondément réformée. Réaffirmant leurs droits à la citoyenneté, cette loi devra compléter les mesures existantes en vue de garantir de manière plus effective et concrète leur accès à l'ensemble de ces droits, avec un objectif de simplification et de meilleure efficacité des dispositifs existants.

3.- Les actions orientées vers les jeunes (jeunes travailleurs, jeunes en difficulté, étudiants)

Des mesures récentes ont été prises pour favoriser l'accès au logement autonome en faveur de catégories spécifiques et faciliter leur maintien dans les lieux, même en cas d'impayé. Même si elles sont destinées à un public large, elles bénéficient tout particulièrement aux jeunes et notamment à ceux dont la situation est précaire.

On doit rappeler que les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ont été renforcés par diverses dispositions de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et le décret d'application du 22 octobre 1999. Le principe de généralisation des interventions du fonds de solidarité logement, au bénéfice des publics prioritaires du plan départemental, et notamment des jeunes, est depuis lors constamment réaffirmé. Le but est de favoriser leur accès à un logement de droit commun et le maintien dans leur logement en cas de difficultés financières et sociales. Les aides financières accordées par le FSL se traduisent par des prêts ou des subventions en cas d'impayés de loyers ou sont destinées à financer certaines dépenses d'installation dans un nouveau logement. Les FSL interviennent aussi en garantie de paiement du loyer et des charges locatives. Sur un total de 227.814 ménages aidés financièrement (aides au maintien + aides à l'accès) par le FSL en 2001, les jeunes de moins de 25 ans représentaient en moyenne 18 % des publics aidés.

Il convient en outre de souligner l'ouverture des aides du 1 % logement aux jeunes. La réforme du 1 %, par les conventions du 14 mai 1997 puis du 3 août 1998 conclues entre l'Etat et l'union d'économie sociale du logement, a permis d'ouvrir les champs d'action de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC) à l'accès au logement des jeunes de moins de trente ans « en situation ou en recherche de premier emploi ».

Par ailleurs, l'instauration d'un barème unique pour les aides personnelles en secteur locatif, dont la deuxième phase a été mise en oeuvre en janvier 2002, a permis le maintien d'une aide maximale jusqu'à un niveau de revenus équivalent à celui du RMI. Cette réforme (unification de l'APL et de l'AL) est destinée d'une part à simplifier et harmoniser les aides personnelles, d'autre part, à faire bénéficier les ménages disposant de faibles revenus salariaux d'une amélioration importante de leur aide. Les jeunes qui disposent dans de nombreux cas de revenus précaires bénéficient pleinement de cette réforme. Sur les 6,3 millions de bénéficiaires des aides personnelles au logement, 1,05 million sont des jeunes de moins de 25 ans, soit 17 %.

4.- Les fonds de solidarité pour le logement

a) Les missions des fonds de solidarité pour le logement

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, modifiée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le

logement (FSL). Les FSL accordent des aides financières (prêts et/ou subventions ou cautionnement) aux ménages défavorisés :

– pour aider les ménages à se maintenir dans le logement en cas d’impayés locatifs ou d’impayés de charges dans le cadre des copropriétés en difficultés (notamment charges de copropriété en cas de plan de sauvegarde, à la suite d’une disposition de la loi solidarité et renouvellement urbains).

– 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 d’installation).

Les FSL financent l’accompagnement social lié au logement assuré par les associations et autres organismes. Ils peuvent également 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).

Le bilan d’évaluation de la loi Besson, réalisé en 1997, a mis en évidence certains dysfonctionnements dans les FSL. La souplesse et la diversité des réponses adaptées aux besoins locaux a eu comme effet pervers l’inégalité de traitement des ménages (effets de filière, conditions d’accès aux aides différentes sur le territoire national). Ces constats ont conduit le législateur à généraliser les interventions du FSL en l’ouvrant à tous les publics (locataires du parc public et du parc privé, sous-locataires, résidents de foyers), en prévoyant comme seuls critères d’éligibilité des aides les ressources et l’importance et la nature des difficultés rencontrées.

Dans la pratique, en 2001, 50 % des saisines du FSL proviennent des travailleurs sociaux, 17 % des ménages, 4 % des bailleurs, 0,1 % par les services préfectoraux, les autres saisines ayant une origine inconnue. Les services préfectoraux saisissent peu le FSL, y compris dans le cadre de la prévention des expulsions. Lorsque le préfet est averti d’une assignation, il se tourne vers les services sociaux pour contacter le ménage assigné aux fins éventuelles de saisine du FSL.

FINANCEMENT DES FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT

(en millions d'euros)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Etat..... | 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 des ressources disponibles sur l'année .. | 290,3 | 353,5 | 394,2 | 415,6 | 376,0 |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (octobre 2003).

DEPENSES DES FSL

(en millions d'euros)

| | 1999 | 2000 | Evolution de 1999 à 2000 | 2001 | Evolution de 2000 à 2001 | 2002 (estimation) |
|--|---------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------------|
| 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 et 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, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (octobre 2003).

b) Les ménages aidés

NOMBRE DE MENAGES AIDES

| Années | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Évolution de 2000 à 2001 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| Nombre de ménages aidés au maintien ⁽¹⁾ | 61.159 | 64.717 | 75.994 | 72.845 | - 3,0 % |
| Nombre de ménages aidés à l'accès ⁽²⁾ | 151.391 | 163.835 | 162.683 | 154.969 | - 4,2 % |
| Nombre de ménages accédants en difficulté aidés ⁽³⁾ .. | - | - | 117 | 134 | + 176 % |
| Nombre de ménages aidés financièrement | 212.550 | 228.552 | 238.794 | 227.948 | - 4,5 % |
| Nombre de ménages ayant bénéficié d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) ⁽⁴⁾ .. | 52.174 | 66.724 | 65.134 | 83.974 | + 15,7 % |
| dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel ⁽⁵⁾ | 31.820 | 38.736 | 30.601 | 16.723 | - 38,4 % |
| Nombre total de ménages aidés par les FSL = (1) + (2) + (3) + (4) - (5) | 232.904 | 256.540 | 273.327 | 296.117 | + 6,2 % |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (octobre 2003).

En 2001, les personnes seules représentent 41 % des personnes aidées financièrement par les FSL, et 44 % des personnes aidées à l'accès, contre 34 % des personnes aidées au maintien. Les familles monoparentales représentent près du tiers des ménages aidés financièrement par les FSL tant pour l'accès que pour le maintien. Les couples avec enfants sont surtout représentés parmi les ménages aidés au maintien (ils représentent 26 % des ménages aidés au maintien et 14 % de ceux aidés à l'accès, soit 18 % des ménages aidés). Les femmes représentent 60 % des ménages aidés financièrement par les FSL tant pour l'accès que pour le maintien. En ce qui concerne l'âge, les jeunes de moins de 25 ans représentent 22,6 % des ménages aidés à l'accès et 11,6 % des ménages aidés au maintien, soit 18,3 % des ménages aidés financièrement par les FSL. Les personnes âgées entre 35 et 50 ans représentent 30 % des ménages aidés à l'accès et 40 % des ménages aidés au maintien.

Si l'on analyse la répartition selon l'activité, les inactifs sont les plus représentés notamment pour les aides à l'accès (40 % des ménages aidés à l'accès, 26,7 % des ménages aidés au maintien), devant les actifs ayant un emploi (31,3 % des ménages aidés à l'accès, 39,2 % des ménages aidés au maintien), les actifs au chômage (23,8 % des ménages aidés à l'accès, 29,5 % des ménages aidés au maintien), les retraités (3,4 % des ménages aidés à l'accès et 4,8 % des ménages aidés au maintien) et les étudiants (1,4 % des aides à l'accès et 0,7 % des ménages aidés au maintien).

Les ménages bénéficiaires du RMI représentent près de 30 % des ménages aidés financièrement par les FSL, ceux bénéficiaires de l'allocation pour parent isolé (API) 11,6 % (avec une forte différenciation entre maintien et accès : 13 % des ménages aidés à l'accès, 7 % des ménages aidés au maintien), les ménages bénéficiaires de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) représentent près de 6 % des ménages aidés financièrement et ceux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité 8 %.

c) L'évolution des fonds dans le cadre de la décentralisation

Le projet de loi de décentralisation en cours d'examen par le Parlement prévoit, d'une part, le transfert aux départements des fonds de solidarité pour le logement, qui sont actuellement compétents pour les aides financières aux impayés locatifs, pour les aides financières à l'accès au logement, et pour l'accompagnement social des ménages en difficulté, et d'autre part, l'extension de la compétence des fonds de solidarité logement aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, qui sont actuellement attribuées par des fonds spécifiques (fonds énergie, fonds eau et fonds téléphone).

Le projet prévoit également de créer une aide destinée à financer le surcoût de gestion aux associations, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale qui sous-louent des logements à des personnes visées à l'article 1^{er} ou qui en assurent la gestion immobilière pour le compte de propriétaires. Cette aide sera attribuée par le FSL et se substituera à l'actuelle aide à la médiation locative. Elle pourra également concerner les bailleurs sociaux et organismes qui louent directement des logements à des personnes défavorisées. Le Conseil général pourra confier la gestion du FSL à une CAF, une MSA ou une association.

Le projet de loi de décentralisation comporte diverses dispositions destinées à garantir un accès ouvert aux aides du FSL, pour les personnes et familles en difficulté : l'octroi des aides du FSL ne pourra pas être subordonné à des financements de communes ou de bailleurs, à des remises de dettes ou à la prise en charge par les ménages ou les bailleurs des frais de dossier. Il ne sera pas non plus soumis à une condition de résidence préalable dans le département ou l'agglomération.

D.- HEBERGEMENT D'URGENCE ET LOGEMENTS TEMPORAIRES

1.- Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a institué, dans chaque département, un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Il faut noter que la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 a modifié la loi de 1990 dans deux directions principales visant, d'une part, à renforcer l'efficacité des plans au moyen d'une évaluation quantitative et qualitative des besoins des publics du plan par des instances locales et à préciser la définition des objectifs de production de logements pour les plus démunis, d'autre part, à rendre plus homogènes et plus transparentes les conditions d'octroi des aides du FSL.

Le renouvellement des plans départementaux a permis, depuis quelques années, d'engager une démarche d'identification des besoins, de réévaluation des

objectifs, des dispositifs et des moyens. Au 1^{er} janvier 2003, 83 départements disposaient d'un plan en cours de validité signé depuis la promulgation de la loi contre les exclusions, dont 31 pendant l'année 2000, 15 en 2001, 29 en 2002.

A la fin de l'année 2003, tous les départements auront remis à jour leur plan départemental.

Votre Rapporteur spécial considère que la participation des collectivités locales est indispensable à la réussite de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Il faut rappeler que la participation des départements a été rendue obligatoire par la loi du 31 mai 1990 : cette loi prévoit en effet que la participation des Conseils généraux doit être au moins égale à celle de l'Etat. La participation des communes est tout aussi indispensable compte tenu à la fois de leurs compétences en matière d'urbanisme et de leur rôle essentiel dans le domaine social.

**LES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL)
PARTICIPATION DES CONSEILS GENERAUX ET DES COMMUNES AUX FSL**

(en millions d'euros)

| Année | 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, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (octobre 2003).

2.- L'aide au logement temporaire (ALT)

L'intérêt marqué des politiques communales pour l'hébergement d'urgence, notamment au travers du plan d'hébergement d'urgence a conduit le législateur, dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, à ouvrir le bénéfice de l'ALT aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Le nombre de collectivités locales impliquées, à travers leurs CCAS, dans l'hébergement et l'aide au logement temporaire est donc en progression depuis l'ouverture du bénéfice de l'ALT aux CCAS.

(montants en millions d'euros)

| Année | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Nombre de CCAS ayant conclu une convention ALT | 111 | 163 | 191 | 230 |
| Nombre de départements concernés | 48 | 67 | 69 | 72 |
| Montants ALT engagés pour les CCAS | 1,57 | 2,50 | 3,42 | 4,2 |
| % par rapport au montant total des engagements ALT (associations et centres communaux d'action sociale) | 3,2 % | 4,8 % | 5,7 % | 6,1 % |

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (octobre 2003).

N° 1110 Annexe 21 – Rapport spécial de M. François Scellier sur le projet de loi de finances pour 2004 : Logement

[ACCES A LA 2^{EME} PARTIE DU RAPPORT](#)