

N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME I

EMPLOI, TRAVAIL ET COHÉSION SOCIALE

LOGEMENT ET URBANISME

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

Voir le numéro : **1863** (annexe 6)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET 2004 : DES CREDITS EN NETTE AUGMENTATION EN FAVEUR DE LA COHESION SOCIALE	9
I.— LE LOGEMENT : UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DANS UN CONTEXTE CONTRAINT POUR LES FINANCES PUBLIQUES	9
A.— A PERIMETRE CONSTANT, UN BUDGET EN PROGRESSION DE 8,3 %	9
B.— LES PRINCIPAUX AGREGATS BUDGETAIRES.....	9
1. Les logements locatifs sociaux (hors rénovation urbaine).....	9
2. L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).....	9
3. Les aides personnelles au logement.....	10
4. L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).....	10
5. Les prêts à taux zéro souscrits en 2004.....	10
6. La lutte contre le saturnisme et l'insalubrité.....	10
C.— UN BUDGET DONT LE PERIMETRE EST MODIFIE.....	10
D.— L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT.....	11
1. Les aides à la pierre.....	13
2. Les aides à la personne.....	13
3. Les dépenses fiscales, le 1 % logement et les dépenses des collectivités locales.....	13
II.— FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX ET L'AMELIORATION DU PARC PRIVE	15
A.— L'AMELIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF SOCIAL.....	15
B.— UN SOUTIEN BUDGETAIRE ACCRU A LA RENOVATION DE L'HABITAT PRIVE.....	16
1. Le rôle de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : faciliter la rénovation des logements.....	16
2. La nécessité d'une intervention accrue de l'ANAH.....	17
3. Le soutien budgétaire aux actions de l'ANAH dans le PLF 2005.....	17

C.— UN PRÊT A TAUX ZERO PLUS SOCIAL ET PLUS FAMILIAL POUR FACILITER L'ACCESSION A LA PROPRIETE.....	17
1. Le prêt à taux zéro, un dispositif d'accèsion aidée à la propriété	17
2. Un prêt régulièrement réformé	19
a) <i>Une réforme au profit des accédants n'ayant pas été propriétaires depuis deux ans</i>	19
b) <i>De nouvelles conditions d'éligibilité</i>	21
3. Un mécanisme perfectible.....	21
4. Une nouvelle réforme en 2005 : un prêt à taux zéro plus, plus familial et plus social	22
III.— UNE PARTICIPATION ACCRUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU FINANCEMENT DU LOGEMENT	23
A.— LA DELEGATION AUX MAIRES DU CONTINGENT PREFERENCIEL DE LOGEMENTS SOCIAUX	23
B.— LES DELEGATIONS DE COMPETENCE EN MATIERE D'AIDE A LA PIERRE	24
C.— LA DECENTRALISATION DES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT	26
D.— LA DECENTRALISATION DES LOGEMENTS ETUDIANTS.....	26
E.— LA DELEGATION DE COMPETENCE EN MATIERE D'AIDES AU LOGEMENT	27
IV.— L'URBANISME : UN BUDGET EN HAUSSE	27
A.— UNE AUGMENTATION CONSEQUENTE	27
B.— TROIS PRIORITES	28
1. L'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles	28
2. Les agences d'urbanisme	28
3. La délégation ministérielle à l'action foncière	28
C.— LA MISE EN ŒUVRE DES EXPERIMENTATIONS PREVUES PAR LA LOLF	28
DEUXIEME PARTIE : LA CRISE DU LOGEMENT EN FRANCE	29
I.— UNE HAUSSE CONTINUE DES PRIX SUR LE MARCHE LOCATIF	29
A.— UN LEGER REPLI DE LA HAUSSE DES LOYERS MOYENS EN 2003	29
B.— LA HAUSSE DES LOYERS DE MARCHE : DES DIVERGENCES ENTRE PARIS ET LA PROVINCE	30
C.— L'OFFRE LOCATIVE	30
1. La diminution de l'offre locative sociale	30
2. La hausse des loyers privés	30
II.— LA CRISE FONCIERE	31
A.— L'ABSENCE DE BULLE FONCIERE EN FRANCE	31
B.— LA HAUSSE CONTINUE DES PRIX DE L'IMMOBILIER	31

1. Une hausse généralisée à l'ensemble du pays	31
2. Une tendance que l'on enregistre dans la plupart des pays industrialisés	31
3. Le cas particulier de l'Île-de-France	32
TROISIEME PARTIE : LE LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE : DES SITUATIONS NATIONALES MARQUEES PAR LA DIVERSITE	35
I.— UNE GRANDE DIVERSITE DES FORMES D'HABITAT ET DES STATUTS D'OCCUPATION	35
A.— PANORAMA GENERAL DES SITUATIONS DANS LES DIFFERENTS PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	35
1. Un dispositif qui existe dans la majeure partie de l'Union	35
2. En revanche, il existe d'importantes disparités quantitatives entre les Etats dans ce domaine	36
3. La situation de l'Allemagne est très particulière en raison de son histoire récente.....	36
4. La France en position médiane.....	36
5. Un recentrage des dispositifs sur l'ensemble du continent.....	36
B.— DEUX TYPES DE GESTIONNAIRES : COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF.....	37
1. Le rôle majeur des collectivités locales	37
2. Les organismes sans but lucratif gestionnaires du logement social ..	37
C.— DEUX TYPES D'AIDE : AIDE A LA PERSONNE ET AIDE A LA PIERRE ...	38
1. L'aide à la personne : un dispositif équitable qui présente néanmoins des inconvénients	38
2. L'aide à la pierre est plus facile à piloter sur le plan budgétaire, mais elle présente l'inconvénient de segmenter le marché locatif.....	39
II.— EN DEPIT DE CETTE DIVERSITE, TOUS LES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE SONT CONFRONTES AUX MEMES PROBLEMES	40
A.— L'AUGMENTATION DU PRIX DU LOGEMENT	40
B.— DES RESSOURCES BUDGETAIRES QUI S'AMENUISENT	40
III.— ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, PAYS-BAS : TROIS EXEMPLES D'OUVERTURE RECENTE AUX MECANISMES DE MARCHÉ.....	40
A.— L'ALLEMAGNE : DES COMPETENCES PARTAGEES POUR UNE CONTINUITÉ ENTRE LE SOCIAL ET LE PRIVE.....	40
1. Des compétences partagées	40
2. Une continuité entre le secteur privé et le secteur social	41
3. Trois modes d'attribution des logements	41
4. Les régimes d'aide au logement en Allemagne	41

B.— LE ROYAUME-UNI : UN SECTEUR LOCATIF SOCIAL EXISTANT DEPUIS LONGTEMPS, DONT LA PROPRIETE EST PARTAGEE, ET AU MODE DE FINANCEMENT ORIGINAL	41
1. Un développement précoce, encore important aujourd’hui	41
2. Une propriété partagée	42
3. Le financement du logement social : une originalité double.....	42
C.— LES PAYS-BAS : DES BOULEVERSEMENTS RECENTS.....	42
1. Le pays de l’Union européenne qui comporte la plus forte proportion de logements sociaux.....	42
2. Un système de financement qui a évolué depuis cinquante ans.....	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget du logement pour 2005 illustre l'engagement du Gouvernement en faveur de la **cohésion sociale**. En effet, les crédits affectés à la production et à l'amélioration du logement locatif social ainsi que ceux affectés à l'amélioration du parc privé sont en **nette augmentation**.

Cet engagement s'avère indispensable, dans la mesure où le logement constitue un **secteur en crise**, en raison d'un fort déséquilibre entre l'offre et la demande poussant les prix vers le haut, notamment les prix du foncier. Certes, lors de ces douze derniers mois, 340 000 logements ont été mis en chantier et 425 000 permis de construire, accordés. Cependant, les prix du foncier et des logements empêchent les ménages modestes et les classes moyennes d'accéder à la propriété.

C'est la raison pour laquelle, à travers la mise en œuvre du plan pluriannuel de cohésion sociale, le Gouvernement entend concrétiser l'objectif constitutionnel du « droit au logement », tout en conjuguant rénovation urbaine ⁽¹⁾, construction de logements sociaux et accession sociale à la propriété.

Dans le domaine du logement social, des **retards** ont été accumulés depuis une dizaine d'années : en effet, alors qu'il serait nécessaire, pour répondre à la demande, de construire chaque année cent mille logements sociaux en moyenne, leur production annuelle est inférieure à cinquante mille. Afin de pallier ces retards, le PLF 2005 prévoit les financements nécessaires à la construction de **90 000 logements locatifs sociaux nouveaux**, essentiellement au profit du parc des habitations à loyer modéré (HLM). Cette action en faveur de la construction de logements nouveaux sera complétée par un soutien aux opérations de **réhabilitation**.

(1) Sur ce point, votre rapporteur vous invite à consulter l'avis budgétaire relatif à la politique de la ville et à la rénovation urbaine.

En outre, le PLF 2005 tend à mobiliser le **parc privé**, dont la dimension sociale a peu à peu disparu. C'est ainsi que l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) voit ses moyens accrus de façon conséquente. Ces mesures budgétaires en faveur de l'amélioration de l'habitat compléteront utilement les dispositifs d'incitation existants : à cet égard, votre rapporteur salue la décision, prise par le Conseil des ministres de l'Union européenne le 10 février 2004, de reconduction du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation et d'entretien jusqu'au 31 décembre 2005.

Enfin, afin de relancer **l'accession sociale à la propriété**, le budget 2005 propose une amélioration du prêt à taux zéro, afin de doubler le nombre de ses bénéficiaires, de prendre en compte leur situation familiale, sans distinguer entre logements neufs et anciens, comme c'est le cas actuellement.

S'agissant de la présentation du projet de loi de finances pour 2005, compte tenu du remaniement ministériel intervenu en avril dernier, les crédits jusque-là inscrits à la section « urbanisme et logement » sont scindés en deux blocs : d'une part, les crédits d'urbanisme sont rattachés à la section « services communs » du budget du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ; et d'autre part, les crédits du logement sont rattachés à la section logement du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Sur le plan formel, votre rapporteur note également qu'en vertu de la loi organique relative aux lois de finances, la **présentation du budget** devrait évoluer à compter du 1^{er} janvier 2006, date à laquelle les crédits du budget « logement » seront regroupés dans la mission ministérielle « Ville et Logement » au sein de deux programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement ». Quant aux crédits consacrés à l'urbanisme, ils seront regroupés dans un programme intitulé « Aménagement, Urbanisme, et Ingénierie publique ⁽¹⁾ » (AUIP), relevant de la mission interministérielle « Politique des Territoires ».

Afin de mettre en perspective les différentes mesures budgétaires relatives au logement du projet de loi de finances pour 2005, votre rapporteur analyse, en seconde et troisième parties du présent avis, la situation de **crise du logement** d'une part, et la diversité des modes de financements du **logement social en Europe** d'autre part.

(1) *Le programme AUIP a pour finalité de favoriser le développement durable des territoires, de mener à bien les grandes opérations d'urbanisme initiées par l'Etat, d'exercer des missions en matière de planification, et d'apporter un soutien technique ou opérationnel à d'autres ministères ainsi qu'aux collectivités territoriales. Ce programme est structuré en quatre actions :*

- une action « Urbanisme, planification et aménagement » ;
- une action « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et aux tiers » ;
- une action « Appui au ministère chargé de l'écologie » ;
- une action « Appui technique aux autres ministères ».

PREMIERE PARTIE :

LE PROJET DE BUDGET 2004 : DES CREDITS EN NETTE AUGMENTATION EN FAVEUR DE LA COHESION SOCIALE

I.— LE LOGEMENT : UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DANS UN CONTEXTE CONTRAINT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

A.— A PERIMETRE CONSTANT, UN BUDGET EN PROGRESSION DE 8,3 %

Globalement, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 pour le logement sont en baisse par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2004 : cette baisse est de 6,1 % en ce qui concerne les autorisations de programme, et de 1,5 % pour les crédits de paiement. Cependant, cette baisse tient principalement à des **mesures affectant le périmètre du budget du logement** (cf. ci-dessous). En revanche, les dotations en matière de logement locatif social et en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont en hausse.

Au total, à **structure constante**⁽¹⁾, le budget **augmente** par conséquent de **8,3 %**. Pour le budget du logement en 2005, le projet de loi de finances prévoit 6,53 milliards d'euros.

B.— LES PRINCIPAUX AGREGATS BUDGETAIRES

1. Les logements locatifs sociaux (hors rénovation urbaine)

Les crédits destinés au financement de logements sociaux, à l'exclusion des crédits affectés à la rénovation urbaine, s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2005, à 442 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de 22 %, par rapport au PLF 2004. Ils s'élèvent à **465 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **hausse de 62 %** par rapport à 2004.

2. L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

Les autorisations de programme au profit de l'ANAH s'élèvent pour 2005 à 462 millions d'euros, soit une hausse de 17 % par rapport à l'année précédente. Quant aux crédits de paiements, ils s'élèvent à 395 millions d'euros, soit une augmentation de 5 %. A cela, il faut ajouter le produit de la taxe sur les logements vacants, qui est d'environ 25 millions d'euros.

(1) C'est-à-dire soustraction faite de 55 millions d'euros de crédits à l'urbanisme transférés à l'Equipement, de 40 millions d'euros de crédits d'aide au logement temporaire transférés à la Lutte contre l'exclusion, et de 200 millions d'euros d'aides au logement mises à la charge de la CNAF.

3. Les aides personnelles au logement

Les crédits affectés aux aides personnelles au logement constituent le principal poste de dépenses du budget du logement, avec 5 179 millions d'euros, en progression de 7 %, à périmètre constant, par rapport à l'année 2004.

4. L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Les crédits du logement affectés à l'ANRU s'élèvent à 223 millions d'euros en autorisations de programme, et à 98,5 millions d'euros en crédits de paiement.

5. Les prêts à taux zéro souscrits en 2004

En crédits de paiement, 265 millions d'euros sont affectés au paiement des prêts à taux zéro émis en 2004. En revanche, avec la réforme du prêt proposée par le présent projet de loi de finances, et détaillée ci-après, les nouveaux prêts accordés en 2005 ne feront plus l'objet d'une dotation budgétaire, mais bien d'un crédit d'impôt en faveur des banques.

6. La lutte contre le saturnisme et l'insalubrité

Les crédits destinés à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité sont maintenus, et s'établissent, comme en 2004, à 13 millions d'euros.

C.— UN BUDGET DONT LE PERIMETRE EST MODIFIE

Le PLF 2005 prévoit :

– le transfert aux départements des crédits des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ce transfert, consécutif à l'adoption de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, s'élève à 80 millions d'euros ;

– la prise en charge, par le budget des affaires sociales, de l'allocation de logement temporaire, l'objectif étant de renforcer la cohérence des actions de l'Etat en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence. Il s'agit d'un transfert de l'ordre de 40 millions d'euros ;

– le transfert, au budget des prestations familiales, de la totalité du financement des aides personnelles au logement, pour un montant de 200 millions d'euros ;

– le transfert de l'aide à la médiation locative aux départements ;

– la modification du mode de financement du prêt à taux zéro qui, de nature budgétaire, devient à présent fiscale : c'est pourquoi 265 millions d'euros

de crédits de paiement figurent au PLF 2005, contre 525 millions d'euros en PLF 2004, pour le financement des prêts émis en 2004.

D.— L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Cet effort est retracé dans le tableau suivant.

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	DO+CP ouverts en LFI *	DO+CP ouverts en LFI *	DO+CP ouverts en LFI *	DO+CP ouverts en LFI *	DO+CP (mandatés)*	DO+CP (mandatés)*	DO+CP (mandatés)*	DO+CP (mandatés)*
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH) FSL/ ALT/FAAD (1)	4 178 48	4 532 69	5 054 70	5 279 104	5 262 107	4 997 107	5 379 110	5 239 102
Total aides budgétaires à la personne	4 226	4 601	5 124	5 384	5 368	5 104	5 489	5 341
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	471	204	116	98	43	32	24	17
Fonds de garantie de l'accèsion sociale (FGAS)	34	61	40	46	61	46	45	25
Prêt à 0%	625	1 067	1 012	956	903	870	806	727
Construction, amélioration de l'habitat et renouvellement urbain	813	552	496	446	413	462	401	413
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) (2)	416	409	442	459	390	346	453	374
Aide au logement dans les DOM (3)	94	71	87	137	140	145	161	168
Compte d'affectation spéciale en Ile de France (4)	86	86	78	75	0	0	0	0
Opérations sociales et divers (5)	3	30	56	45	38	47	48	60
Total aides budgétaires à la pierre	2 542	2 480	2 327	2 262	1 988	1 948	1 938	1 784
Epargne-logement	1 067	915	1 235	1 235	1 437	1 577	1 345	1 059
Compensation de l'exonération de TFPB	127	95	69	45	30	120	96	95
Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (part logement)				564	1 273	1 317	1 370	1 402
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	7 962	8 090	8 755	9 489	10 097	10 065	10 239	9 681
Réduction d'impôt des propriétaires occupants ** (6)	1 617	1 540	1 671	1 616	1 229	535	480	460
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation **				656	3 049	3 300	3 400	3 700
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs **	1 227	1 220	1 442	1 531	1 804	1 967	2 055	1 920
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL **	991	1 189	1 342	1 342	1 570	1 675	1 600	1 770
Exonération des organismes HLM de l'IS	215	213	198	259	259	310	300	270
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	108	102	61	50	46	44	50	40
Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux	5	183	320	610	717	660	870	1 050
Exonération de l'IR des intérêts livret A- part logement **	701	610	595	579	503	475	525	580
Total dépenses fiscales (7)	4 865	5 057	5 628	6 642	9 177	8 966	9 280	9 790
1% logement (emplois à long terme, renouvellement urbain et société foncière) (8)	2 420	1 849	1 816	1 852	1 880	2 377	2 826	2 881
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL ***	5 390	5 586	5 751	5 950	6 024	6 212	6 455	6 507
Contribution des employeurs au FNAL ***	1 297	1 305	1 381	1 506	1 441	1 658	1 684	1 739
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	13 972	13 795	14 576	15 950	18 522	19 213	20 245	20 917
TOTAL GENERAL	21 934	21 885	23 331	25 439	28 619	29 278	30 484	30 598
progression/année n-1		-0,2%	6,6%	9,0%		2,3%	4,1%	0,4%
EFFORT DES COLLECTIVITES LOCALES (9)	484	525	488	464	430	398	476	510

* concernant les aides budgétaires à la personne et à la pierre

** estimations pour 2002, 2003, 2004 et 2005

*** estimations pour 2004 et 2005

(1) Les FSL et l'AML sont décentralisés à compter du 1er janvier 2005

(2) à partir de 2000 sont comptabilisés les crédits du chapitre 36-40/10 correspondant à la subvention de fonctionnement de l'Anah

(3) à partir de 1998, les opérations nouvelles au titre de la RHI dans les DOM sont inscrits sur le budget de l'outre-mer

(4) CAS 902-30 supprimé en LFI2000. Crédits inscrits sur le budget général à partir de 2000.

(5) à partir de 2004 les crédits relatifs aux démolitions et à l'aide à la préparation des OPAH sont comptabilisés dans la ligne "construction et amélioration de l'habitat".

(6) Cette série ne tient plus compte de l'exonération du revenu en nature des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance.

(7) La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue en LFI 2000 n'est pas prise en compte, dans la mesure où elle ne constitue pas une disposition dérogatoire en faveur du logement à un impôt existant, mais conduit à la disparition d'un impôt notamment applicable au logement.

(8) Pour les années 2000, 2001 et 2002 les chiffres correspondent aux versements réels, pour 2003, 2004 et 2005 il s'agit d'estimation

(9) aides directes (subventions, prêts) et indirectes (prestations de service, participation au capital, aides immobilières) versées par les régions, départements, communes et groupements de communes de plus de 5 000 habitants

1. Les aides à la pierre

PART DES AIDES A LA PIERRE DANS LE PIB (aides budgétaires seulement)

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	2000*	2001*	2002*	2003*	LFI 2004	LFI 2005
Aides à la pierre (en M€)	2 480,00	2 327,00	2 262,00	1 988,00	1 948,00	1 938,00	1 784,00	1 674,00	1 622,00
<i>Part des aides à la pierre dans le PIB (en %)</i>	<i>0,20</i>	<i>0,18</i>	<i>0,17</i>	<i>0,14</i>	<i>0,13</i>	<i>0,13</i>	<i>0,11</i>	<i>0,10</i>	<i>0,10</i>

DO+CP mandatés

Elles sont financées par les ministères en charge du logement, de la ville et des DOM ; au titre du PLF 2005 leurs montants s'élèvent à :

– 173 millions d'euros sur la ligne budgétaire unique" du ministère en charge des DOM ;

– 691 millions d'euros sur la « ligne fongible » finançant la construction et l'amélioration de l'habitat social (chapitre 65-48 articles 10 et 80 du ministère chargé du logement et chapitre 67-10 du ministère chargé de la ville),

–409 millions d'euros pour l'amélioration de l'habitat privé (articles 65-48/90, 65-48/70 et 36-40/10) ;

– 44 millions d'euros pour les opérations très sociales, dont les aires d'accueil des gens du voyage et le traitement de l'insalubrité (chapitres 65-48 articles 30 et 60 ; 37-40 article 10 ; 55-21 article 40 ; 44-30 articles 20 et 30).

2. Les aides à la personne

PART DES AIDES A LA PERSONNE DANS LE PIB (aides budgétaires seulement)

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	2000*	2001*	2002*	2003*	LFI 2004	LFI 2005
Aides à la personne (en M€)	4 601,00	5 124,00	5 384,00	5 368,00	5 104,00	5 489,00	5 341,00	5 274,00	5 224,00
<i>Part des aides à la personne dans le PIB (en %)</i>	<i>0,37</i>	<i>0,39</i>	<i>0,40</i>	<i>0,38</i>	<i>0,35</i>	<i>0,36</i>	<i>0,34</i>	<i>0,33</i>	<i>0,31</i>

DO+CP mandatés

3. Les dépenses fiscales, le 1 % logement et les dépenses des collectivités locales

Ces informations sont retracées dans le tableau suivant.

Epargne-logement	1 067	915	1 235	1 235	1 437	1 577	1 345	1 059
Compensation de l'exonération de TFPB	127	95	69	45	30	120	96	95
Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (part logement)				564	1 273	1 317	1 370	1 402
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	7 962	8 090	8 755	9 489	10 097	10 065	10 239	9 681
Réduction d'impôt des propriétaires occupants** (6)	1 617	1 540	1 671	1 616	1 229	535	480	460
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage habitation**				656	3 049	3 300	3 400	3 700
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs**	1 227	1 220	1 442	1 531	1 804	1 967	2 055	1 920
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL**	991	1 189	1 342	1 342	1 570	1 675	1 600	1 770
Exonération des organismes HLM de l'IS	215	213	198	259	259	310	300	270
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	108	102	61	50	46	44	50	40
Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux	5	183	320	610	717	660	870	1 050
Exonération des l'IR des intérêts livret A – par logement**	701	610	595	579	503	475	525	580
Total dépenses fiscales (7)	4 865	5 057	5 628	6 642	9 177	8 966	9 280	9 790
1 % logement (emplois à long terme, renouvellement urbain et société foncière) (8)	2 420	1 849	1 816	1 852	1 880	2 377	2 826	2 881
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL***	5 390	5 586	5 751	5 950	6 024	6 212	6 455	6 507
Contribution des employeurs au FNAL***	1 297	1 305	1 381	1 506	1 441	1 658	1 684	1 739
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	13 972	13 795	14 576	15 950	18 522	19 213	20 245	20 917
TOTAL GENERAL	21 934	21 885	23 331	25 439	28 619	29 278	30 484	30 598
Progression/année n-1		-0,2 %	6,6 %	9,0 %		2,3 %	4,1 %	0,4 %
Effort des collectivités locales à titre d'information (9)	484	525	488	464	430	398	476	510

*concernant les aides budgétaires à la personne et à la pierre / **estimations pour 2002, 2003, 2004 et 2005 / ***estimations pour 2004 et 2005.

(1) Les FSL et l'AML sont décentralisés à compter du 1^{er} janvier 2005.

(2) A partir de 2000 sont comptabilisés les crédits du chapitre 36-40/10 correspondant à la subvention de fonctionnement de l'Anah.

(3) A partir de 1998, les opérations nouvelles au titre de la RHI dans les DOM sont inscrites sur le budget de l'Outre-mer.

(4) CAS 902-30 supprimé en LFI2000, crédits inscrits sur le budget général à partir de 2000.

(5) A partir de 2004, les crédits relatifs aux démolitions et à l'aide à la préparation des OPAH sont comptabilisés dans la ligne « construction et amélioration de l'habitat ».

(6) Cette série ne tient plus compte de l'exonération du revenu des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance.

(7) La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue en LFI 2000 n'est pas prise en compte dans la mesure où elle ne constitue pas une disposition dérogatoire en faveur du logement à un impôt existant, mais conduit à la disparition d'un impôt notamment applicable au logement.

(8) Pour les années 2000, 2001 et 2002 les chiffres correspondent aux versements réels ; pour 2003, 2004 et 2005 il s'agit d'estimations.

(9) Aides directes (subventions, prêts) et indirectes (prestations de service, participation au capital, aides immobilières) versées par les régions, départements, communes et groupements de communes de plus de 5000 habitants.

II.— FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX ET L'AMELIORATION DU PARC PRIVE

La nouvelle politique du logement du gouvernement conjugue rénovation urbaine, construction de logements sociaux et accession sociale à la propriété.

En effet, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a présenté au Conseil des ministres du 15 septembre 2004 un projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, dont le troisième pilier est constitué par un volet logement. L'objectif poursuivi est double : d'une part, relancer fortement la production de logements locatifs sociaux, d'autre part prendre des mesures susceptibles de détendre le marché privé.

Les crédits affectés à la production et à l'amélioration du logement locatif social ainsi que ceux affectés à l'amélioration du parc privé sont en nette augmentation. En effet, les dotations des chapitres 65-48/10 et 65-48/90 sont respectivement les suivantes :

(en millions d'euros)

	2005	Evolution 2004/2005	2005	Evolution 2004/2005
	AP		CP	
65-48/10 Logement locatif social	442	+ 22 %	465	+ 61 %
65-48/90 ANAH	462	+ 18 %	395	+ 5 %

A.— L'AMELIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF SOCIAL

Afin de résoudre la crise du logement actuelle, le Gouvernement entend rattraper les retards accumulés dans la production de logements locatifs sociaux depuis plusieurs années. Pour cela, il sera nécessaire de financer la production de 500 000 logements locatifs sociaux d'ici 2009 selon l'échéancier et la répartition suivante :

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
PLUS et PLA-I	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Association foncière logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Le projet de loi de programmation prévoit les moyens budgétaires suivants (chapitre 65-48 article 10) :

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
AP en M€	442	482	482	482	482	2 370
CP en M€	465	594	610	610	482	2 761

Des conventions qui seront passées avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) d'une part et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) d'autre part, préciseront l'engagement des organismes HLM, et du « 1% logement » dans la réalisation de ces objectifs.

A ces crédits s'ajouteront, par ailleurs, des dépenses fiscales : il est ainsi envisagé que la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur les nouvelles opérations de logements locatifs sociaux soit portée à 25 ans.

B.— UN SOUTIEN BUDGETAIRE ACCRU A LA RENOVATION DE L'HABITAT PRIVE

1. Le rôle de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : faciliter la rénovation des logements

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, établissement public créé en 1971, a pour mission de promouvoir et faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation ou de logements, ainsi que l'exécution de la transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

L'agence attribue des aides, sous forme de subventions, aux propriétaires bailleurs, et, sous conditions de ressources, aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de quinze ans (dix ans lorsqu'il s'agit de travaux dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde). Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant reçu une subvention s'engagent à occuper celui-ci ou à le donner en location, pendant neuf ans, à titre de résidence principale.

Les travaux doivent permettre l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, d'équipement, d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques. Ils doivent permettre aussi d'économiser de l'énergie, d'améliorer l'isolation acoustique et favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Les trois priorités fixées à l'ANAH sont :

- de mobiliser le parc de logements privés, notamment par la remise sur le marché de logements vacants et par le développement d'une offre locative privée sociale ou intermédiaire ;
- d'intensifier l'action de l'agence dans tous les domaines concernant la préservation de la santé et de la sécurité dans les logements ;
- d'amplifier la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

2. La nécessité d'une intervention accrue de l'ANAH

Dans son rapport intitulé *Accès au logement, droit et réalités*, présenté en 2004, le Conseil Economique et Social préconise, « une intervention accrue de l'ANAH rendue possible par une hausse conséquente de son budget, et la remise sur le marché de logements vacants rénovés. » Cette instance indique en outre que corrélativement à une augmentation du montant de la subvention, il apparaît nécessaire de développer une politique de conventionnement ambitieuse avec les propriétaires bailleurs. L'idée est que ces derniers s'engagent à louer leur bien pour une certaine durée, avec un loyer plafonné, à des locataires justifiant eux-mêmes d'un niveau de revenus plafonné. Afin d'accroître le nombre des conventions, il apparaît nécessaire de simplifier les procédures. Une seule convention comportant un volet sur les aspects financiers avec l'ANAH et un volet sur les aspects locatifs (tiers payant avec la CAF) devrait pouvoir être mise en place rapidement, indique la rapporteure Nicole Prud'homme.

3. Le soutien budgétaire aux actions de l'ANAH dans le PLF 2005

Afin de renforcer la mobilisation du parc privé, le plan de cohésion sociale prévoit des moyens supplémentaires en vue de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et de contribuer à la remise sur le marché de logements vacants entre 2005 et 2009

En conséquence, le budget de l'ANAH sera augmenté : de 70 millions d'euros en autorisations de programme en 2005 et de 140 millions d'euros par an à compter de 2006.

C.— UN PRET A TAUX ZERO PLUS SOCIAL ET PLUS FAMILIAL POUR FACILITER L'ACCESSION A LA PROPRIETE

1. Le prêt à taux zéro, un dispositif d'accession aidée à la propriété

Le dispositif actuel du prêt à taux zéro, créé en 1995 sous le gouvernement Juppé, permet, sous conditions de ressources, à des ménages de bénéficier d'une avance remboursable ne portant pas intérêt pour la première acquisition de leur

résidence principale, en vertu du 2° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitat. Les établissements de crédit ayant signé une convention de distribution avec l'Etat reçoivent, pour chaque prêt octroyé, une subvention de l'Etat équivalant au coût de l'absence d'intérêt. Ce dispositif de prêt complémentaire sans intérêt pour les personnes physiques acquérant pour la première fois un logement représente, dans les faits, jusqu'à 20 % du coût du logement. Son remboursement ne commence qu'après l'amortissement de tous les autres emprunts.

Le prêt à 0 % 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.

Il est destiné, sous conditions de ressources, aux personnes physiques qui acquièrent un logement pour l'occuper en tant que résidence principale et qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des 2 dernières années précédant l'offre de prêt.

Le montant du prêt à 0 % doit être égal au plus petit des trois montants suivants :

– le montant maximal de prêt, qui varie lui-même en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique ;

– le produit de la quotité d'opération (20% dans le cas général et 30% dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines ⁽¹⁾ (cf. a) ci-dessus) par le coût d'opération (hors frais de notaire) ;

– 50 % du total du montant des autres prêts d'une durée supérieure à 2 ans concourant au financement de l'opération.

Le prêt à 0 % ne peut être cumulé avec les anciens prêts aidés par l'Etat en accession à la propriété (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 sur intérêts d'emprunt. Toutefois, cette règle de non-cumul ne s'applique pas pour la réalisation de travaux d'adaptation d'un logement lorsque le handicap survient postérieurement à l'entrée dans les lieux. Le prêt à 0 % ne peut pas être cumulé avec le bénéfice du nouveau dispositif de location-accession défini par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004. Par ailleurs, il ne peut être accordé qu'un prêt par opération et par ménage.

Les modalités de remboursement du prêt à 0 % dépendent du revenu imposable du ménage, apprécié comme en matière de plafonds de ressources. Cette forme de modulation des conditions de remboursement de l'aide publique

(1) En ZUS ou en zone franche urbaine les montants sont majorés de 50% compte tenu de la quotité spécifique qui s'y rattache.

permet d'ajuster les charges de remboursement aux capacités financières des ménages. Le prêt à 0 % est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l'Etat. Ce dernier verse aux établissements de crédit conventionnés une subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt.

Les autres dispositifs d'aide à l'accession à la propriété

* Le prêt à l'accession sociale (PAS)

Son but est de sécuriser l'accession à la propriété des ménages aux ressources modestes. Il s'agit d'un prêt conventionné spécifique, réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources. 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. Pour l'emprunteur, l'intérêt du PAS réside dans le fait qu'après indemnisation, l'établissement de crédit doit abandonner toute poursuite contre lui.

* Le prêt social de location accession

Le dispositif, créé en 1984, a été amélioré en 2004. Le nouveau mécanisme donne la possibilité à des ménages modestes d'acquérir un logement dans des conditions optimales de sécurité. Pendant la phase locative, le logement appartient à une personne morale opératrice de location-accession, et l'opérateur finance le logement à l'aide d'un PSLA. A l'issue de cette première phase, le ménage peut se porter acquéreur ou non de son logement pour un prix minoré forfaitairement pour chaque année de phase locative.

* Les aides personnelles au logement

Leur rôle est de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes et de constituer un dispositif de sécurisation. En effet, ces aides diminuent de façon significative le taux d'effort des ménages à ressources modestes souhaitant accéder à la propriété.

* Les fonds d'aides aux accédants en difficulté.

Ils sont destinés à des catégories spécifiques d'emprunteurs, que sont les bénéficiaires d'un PAP.

2. Un prêt régulièrement réformé

a) Une réforme au profit des accédants n'ayant pas été propriétaires depuis deux ans

Depuis la création du PTZ en octobre 1995, la principale réforme a eu lieu en 1997. Elle a visé à réserver le PTZ aux accédants n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale depuis au moins 2 ans.

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 % du nombre des bénéficiaires, ce qui correspondait aux prévisions. Le nombre annuel de prêts émis devait 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 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 prêt à 0 % 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 baisse 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%.

En 2003, 100 101 émissions de prêts à 0 % en France métropolitaine (747 dans les DOM) ont été déclarées pour un montant global prêté de 1,6 milliard d'euros et un coût total d'opérations de 12,1 milliards d'euros. Les émissions de PTZ sont donc restées quasi stables par rapport à 2002 avec une variation de -0,3 % en effectif et de +0,3 % en montant prêté.

Antérieurement aux mesures adoptées en 2003, pour apprécier l'éligibilité d'un ménage au PTZ, était retenu pour l'instruction le revenu fiscal de référence perçu en N-2. Or, toutes les études statistiques montraient que les revenus des ménages connaissent, entre l'année N-2 et l'année de la demande (année N), une augmentation de 25 % en moyenne et même de 68 % pour les seuls ménages de la tranche 1. Par souci d'équité, et afin que l'aide publique soit centrée sur les personnes disposant des ressources les plus modestes, il a donc été décidé que l'éligibilité au PTZ s'apprécierait désormais sur la base des revenus de l'année N-1, qui reflètent mieux la situation financière réelle des demandeurs.

L'arrêté du 16 octobre 2003 établit un dispositif transitoire instaurant la prise en compte des ressources de l'année N-1 au lieu de celles de N-2 pour les

offres de prêt émises entre le 3 novembre 2003 et le 31 décembre 2003. Cet arrêté améliore également les conditions de remboursement des bénéficiaires disposant des ressources les plus modestes en portant à respectivement 18 ans et 17 ans les durées de différé proposées en tranches 1 et 2 du barème.

b) De nouvelles conditions d'éligibilité

Le décret n° 2003-1391 du 31 décembre 2003 et l'arrêté du même jour, publiés au JO du 01/01/2004, fixent les nouvelles conditions d'éligibilité au prêt à 0 %, et pérennisent le dispositif transitoire introduit par l'arrêté du 16 octobre 2003. Le prêt à 0 % est ainsi attribué sur la base des revenus que les ménages ont perçus au titre de l'année N-1. Par exception, pendant les deux premiers mois de l'année, au cours desquels les ménages ne disposent pas nécessairement des documents attestant de leurs revenus N-1, ce sont toujours les revenus de l'année N-2 qui sont pris en compte. Entre le 1^{er} mars et la date (septembre) de réception des avis d'imposition relatifs à l'année N-1, les demandes de prêt sont instruites sur la base d'une déclaration sur l'honneur des ménages indiquant leur revenu N-1. Le décret du 31 décembre 2003 crée en outre un mécanisme de pénalité financière, destiné à traiter les écarts entre les revenus mentionnés par les ménages dans leur déclaration sur l'honneur et ceux figurant sur leur avis d'imposition N-1. Ce dispositif a pour objet d'inciter les ménages à produire une déclaration sur l'honneur fiable et représentative de leurs ressources. Il convient en outre de souligner que chaque demandeur de PTZ doit attester du fait qu'il constituait bien un foyer fiscal indépendant au cours de l'année N-2.

Ces mesures doivent se traduire par une distribution plus équitable du prêt à 0 % et par une concentration de l'aide conférée par ce prêt sur les ménages disposant des ressources les plus modestes.

3. Un mécanisme perfectible

Pour bénéficier du prêt à taux zéro dans une opération d'acquisition-amélioration, l'accédant doit réaliser des travaux représentant plus de 35 % du coût total d'opération, soit plus de 54 % du coût d'acquisition du logement.

En raison de cette condition de travaux très contraignante, le prêt à taux zéro **finance principalement des logements neufs** : en 2003, près de 90 % des prêts ont été attribués pour une opération neuve.

La condition de travaux restreint également les possibilités d'utilisation du prêt dans les **zones où s'exercent de fortes tensions immobilières**. : en Ile-de-France, seuls 7 300 prêts ont été émis en 2003, dont moins de 140 pour l'acquisition d'un logement ancien.

4. Une nouvelle réforme en 2005 : un prêt à taux zéro plus, plus familial et plus social

Les 5 objectifs de la réforme pour un PTZ plus familial et plus social :

1. **Elargir le nombre de ménages aidés** au-delà des seuls ménages modestes. Quelque 150 000 familles supplémentaires pourraient profiter chaque année de ce nouveau dispositif, soit 250 000 bénéficiaires. Grâce au relèvement des plafonds de ressources, le nouveau mécanisme d'aide profiterait autant aux foyers intermédiaires qu'aux foyers les plus pauvres.

2. **Favoriser les familles** : la bonification sera majorée en fonction du nombre de personnes appartenant au foyer. Cette disposition figurera dans le décret d'application du PLF 2005.

3. **Aider les plus défavorisés** : Les conditions de remboursement seront améliorées pour les accédants disposant des ressources les plus modestes. Cette disposition figurera également dans le décret d'application du PLF 2005.

4. **Etendre le champ d'application à l'immobilier ancien**, peu concerné par le PTZ. Actuellement, les acquéreurs d'un logement ancien doivent effectuer des travaux équivalant à 54 % du montant de l'acquisition (soit 35 % du coût total de l'opération). Avec la réforme, cette clause devrait disparaître, afin, notamment, de favoriser l'acquisition dans les centres-villes et, indirectement, d'en faire bénéficier les artisans et les PME spécialisés.

5. **Contribuer à l'effort de maîtrise de nos finances publiques** : Le financement du PTZ sera assuré au moyen d'un crédit d'impôt. En 2005, aucune autorisation de programme n'a donc été inscrite au chapitre correspondant (le chapitre 65-48/40). Une dotation de 265 millions d'euros de crédits de paiement permet de financer les PTZ souscrits en 2004. La dépense fiscale résultant du crédit d'impôt consenti aux banques n'interviendra qu'en 2006 et progressera au cours des années suivantes. Le montant du crédit, dont les modalités de calcul seront précisées par décret, doit prendre en compte le coût pour l'établissement de crédit de l'absence d'intérêt ainsi que l'étalement du versement de cette compensation. Le crédit d'impôt sur les sociétés sera entièrement répercuté aux primo-accédants et permet de conserver le fonctionnement du dispositif d'avances remboursables en étendant son champ.

Le prêt à 0 % est un produit **lisible** qui, grâce aux différés d'amortissement dont il bénéficie, constitue un **complément d'apport personnel essentiel pour les ménages à revenus modestes**. Conscient de ces avantages, le Gouvernement n'entend **pas supprimer** le prêt à 0 % mais au contraire **l'améliorer** pour le rendre plus social et plus familial. En effet, les primo-accédants à la propriété pourront bénéficier d'une bonification du taux de leurs emprunts en fonction de leurs ressources, du nombre de personnes dans le foyer, ainsi que de leur situation géographique.

Le prêt à 0 % ainsi amélioré sera ouvert à l'ancien ⁽¹⁾ et permettra aux ménages d'acquérir un logement en zone urbaine dense dans de bonnes conditions de solvabilité. Il incitera de ce fait à une plus grande **mobilité** dans le parc locatif.

(1) *Le montant des prêts octroyés pour l'acquisition d'un logement ancien sera inférieur à celui des prêts à taux zéro finançant un logement neuf. La minoration du montant de prêt sera déterminée sur la base du zonage « Robien » qui reflète les tensions s'exerçant sur les marchés de l'immobilier.*

L'aide qu'apportera ce nouveau prêt à 0 % sera, en outre, supérieure à celle du dispositif actuel, notamment pour les personnes disposant des revenus les plus modestes ainsi que pour les familles avec un ou plusieurs enfants. Le montant maximum du prêt et les plafonds d'éligibilité seront, à ce titre, significativement revalorisés, pour la première fois depuis la création du dispositif en 1995. Par ailleurs, l'avantage lié au différé d'amortissement sera totalement préservé.

Pour rendre possibles ces améliorations, le Gouvernement propose de **modifier le mode de financement** du prêt à 0 %. Actuellement, le coût de l'absence d'intérêt est pris en charge par l'Etat au moyen de subventions versées aux établissements de crédit. Il est prévu que l'absence d'intérêt sera désormais compensée par un crédit d'impôt sur l'impôt des sociétés accordé aux banques qui distribueront ce prêt à 0% renforcé. Les caractéristiques précises de ce prêt ainsi que ses modalités d'attribution seront définies par un décret. L'entrée en vigueur des améliorations apportées au prêt à 0 % est prévue le 1^{er} février 2005. L'effort financier que l'Etat devrait consacrer à ce nouveau produit passera de 550 millions d'euros pour le prêt à 0 % actuel à 1,2 milliard d'euros dans cinq ans.

III.— UNE PARTICIPATION ACCRUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU FINANCEMENT DU LOGEMENT

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifie profondément les modalités de financement du logement, en termes de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

A.— LA DELEGATION AUX MAIRES DU CONTINGENT PREFECTORAL DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'article 60 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit la délégation aux maires du contingent préfectoral de logements sociaux. En effet, avant l'adoption de ce texte, ce contingent préfectoral constituait la fraction de **l'habitat social** sur laquelle les services **déconcentrés** de l'Etat peuvent proposer des candidats locataires. Chaque préfet disposait ainsi d'un **droit de réservation bénéficiant à des publics prioritaires**, tels que les personnes handicapées, les familles monoparentales, les ménages évincés de leur habitation à la suite d'une opération d'urbanisme, ou encore les personnes sans domicile. Ce contingent peut représenter jusqu'à 30 % des logements de chaque organisme. Il a été créé en 1968 pour l'agglomération parisienne et fut étendu en 1971 aux localités de plus de 100 000 habitants.

Cependant, ce dispositif a été largement critiqué par les élus locaux, notamment parce qu'il **empêche toute mixité sociale**. En outre, selon les informations fournies à votre rapporteur, les départements dans lesquels les logements sont bien identifiés, et suivis dans le temps, sont rares. Il semblerait également que dans près de la moitié des départements où le contingent est géré, le droit de réservation n'est exercé que lors de la première attribution du logement.

L'efficacité de la procédure a été contestée, notamment au vu des résultats constatés : en 1996, 24 420 ménages ont pu être relogés dans 54 départements, et ce, alors que le droit de tirage théorique s'élève à 81 250 logements.

C'est pourquoi, afin de **redynamiser la procédure**, la loi du 13 août 2004 permet aux préfets, dès 2005, de déléguer par convention tout ou partie de ce contingent aux maires, ou avec l'accord des maires, aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

La convention fixe :

- les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement ;
- les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ;
- les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

En cas de constat, au terme d'une année, du non-respect des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, le préfet aura la faculté, après mise en demeure restée sans suite pendant six mois, de se substituer au maire ou au président de l'EPCI pour décider directement de la réservation des logements.

B.— LES DELEGATIONS DE COMPETENCE EN MATIERE D'AIDE A LA PIERRE

L'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux **départements** ainsi qu'aux **communautés urbaines**, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

Cette nouvelle possibilité ouverte aux structures intercommunales dotées de la compétence en matière de programme local de l'habitat va constituer une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la politique de l'habitat. En effet, jusqu'à présent, le PLH permettait la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. Dorénavant, la conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permettra la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI.

Ainsi, l'EPCI, qui aura opté pour la délégation de compétences, attribuera, au nom et pour le compte de l'Etat, les aides publiques (investissement et prestations d'ingénierie associées) en faveur :

- de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation, de la démolition de logements locatifs sociaux ;
- de la rénovation de l'habitat privé ;
- de la création de places d'hébergement ;
- de l'accession sociale à la propriété dans les départements et régions d'outre-mer ;
- de la location-accession.

Il s'agira concrètement pour l'EPCI d'accorder aux maîtres d'ouvrage, dont les projets portent sur une des opérations énumérées ci-dessus, une subvention, de leur notifier la décision attributive de subvention et de leur verser les crédits correspondants. L'Etat s'engage quant à lui à allouer à l'EPCI, chaque année, les crédits nécessaires à l'exercice de la compétence déléguée.

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, les nouvelles dispositions législatives doivent permettre, à partir d'une meilleure appréciation des réalités locales, d'apporter une réponse plus appropriée aux besoins en logements des populations éprouvant des difficultés pour se loger.

Cette possibilité s'applique également dans les zones urbaines sensibles (ZUS) où l'Etat met en œuvre un programme national de rénovation urbaine en application de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. La réalisation de ce programme est assurée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public national à caractère industriel et commercial, qui accorde des concours financiers aux collectivités territoriales et aux EPCI conduisant des opérations de rénovation urbaine telles que l'aménagement urbain, la réhabilitation, la démolition et la production de logements...

Pour permettre aux EPCI d'exercer leur nouvelle compétence en ZUS, l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée a modifié l'article 11 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en prévoyant la possibilité pour les EPCI de conclure des conventions spécifiques avec l'ANRU afin que celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte aux opérations de rénovation urbaine.

Ainsi, les EPCI souhaitant exercer la compétence déléguée par l'Etat en matière d'aides à la pierre pourront le faire sur l'ensemble de leur territoire.

C.— LA DECENTRALISATION DES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT

L'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales transfère à compter du 1^{er} janvier 2005 aux seuls conseils généraux le pilotage et le financement des fonds de solidarité pour le logement et de l'aide à la médiation locative. La compétence des départements est aussi étendue aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone. Les crédits correspondants sont donc supprimés du budget du logement et donneront lieu à compensation financière au profit des conseils généraux désormais compétents. En outre, les modalités d'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sont modifiées.

Les fonds de solidarité pour le logement, transférés aux départements à partir de 2005, seront régis par des règles qui diffèrent de celles qui sont actuellement en vigueur. Tout d'abord, la loi élargit les catégories de bénéficiaires des aides au fonds de solidarité pour le logement, des locataires et des sous-locataires aux résidents de logements-foyers. En outre, davantage de situations seront prises en compte.

Le financement du FSL sera, à partir du 1^{er} janvier 2005, à la charge du seul département, alors que ce dernier y contribue actuellement à parité avec l'Etat. Le département aura la faculté de confier par convention, « sous sa responsabilité et son contrôle », la gestion financière et comptable du fonds à un organisme de sécurité sociale, une association agréée à cet effet, ou un groupement d'intérêt public. A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la méthode de calcul retenue pour la compensation des transferts de charge au département, compte tenu de la situation enregistrée au cours de l'année 2003.

Quant au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, créé dans le cadre de la loi du 31 mai 1990, et garantissant aux personnes en difficulté une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir, la loi prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2005, cette aide vaudra aussi pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

D.— LA DECENTRALISATION DES LOGEMENTS ETUDIANTS

L'article 66 de la loi ouvre la possibilité de transférer aux communes ou aux EPCI qui en font la demande la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants. En Ile-de-France, cette compétence est déléguée à la région, à sa demande, si la commune ou l'EPCI y renonce dans un délai d'un an après avoir été invité à l'exercer.

E.— LA DELEGATION DE COMPETENCE EN MATIERE D'AIDES AU LOGEMENT

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet aux collectivités qui le souhaitent et qui en remplissent les conditions (EPCI ou département) de conclure avec l'Etat une convention de délégation de compétence au terme de laquelle elles attribueront au nom et pour le compte de l'Etat les aides publiques au logement.

Le projet de loi de cohésion sociale prévoit que ces délégations conventionnelles prendront en compte les objectifs fixés par le plan de cohésion en matière de logement.

Ainsi, les collectivités délégataires participeront à la mise en œuvre du plan de cohésion sociale par le biais des conventions signées, au moyen des crédits alloués par l'Etat et grâce aux aides qu'elles accorderont en lieu et place de l'Etat.

Par ailleurs, en sus des crédits que l'Etat leur allouera chaque année par convention, les collectivités délégataires pourront, en vertu de l'article L. 312-2-1 de la loi du 13 août 2004 précitée «en complément ou indépendamment des aides de l'Etat, (...) apporter des aides destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs ainsi que de places d'hébergement, ainsi qu'aux opérations de rénovation urbaine (...)».

IV.— L'URBANISME : UN BUDGET EN HAUSSE

Le budget de l'urbanisme regroupe les crédits que l'Etat consacre :

- au soutien des réseaux professionnels
- au renforcement des politiques foncières portées par les collectivités territoriales, en particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-régions
- au développement des villes nouvelles ou à l'accompagnement au retour au droit commun des ex-villes nouvelles
- enfin, aux interventions ciblées sur les territoires à enjeux prioritaires.

A.— UNE AUGMENTATION CONSEQUENTE

Pour 2005, les crédits consacrés à l'urbanisme s'établissent à 61,487 millions d'euros en autorisations de programme, et à 56,719 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Par rapport à 2004, ils enregistrent une hausse sensible, de l'ordre de 2,85 % en autorisations de programme, et de 2,43 % en crédits de paiement.

B.— TROIS PRIORITES

1. L'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles

Tout d'abord, les moyens consacrés à l'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles (transférés en 2004 du budget des routes vers celui de l'urbanisme) sont très substantiellement augmentés : de + 84,2 % en autorisations de programme, en vue notamment de poursuivre la réalisation de la phase 3 du programme Eurodisney.

2. Les agences d'urbanisme

Les moyens destinés au fonctionnement des agences d'urbanisme sont revalorisés de 7,5 %. Cette augmentation permettra, conformément aux objectifs fixés par le CIADT de juillet 2001, de soutenir la création de nouvelles agences dans les agglomérations où le besoin se fait sentir.

3. La délégation ministérielle à l'action foncière

Afin de lui permettre d'amplifier son action, il a été décidé de doter la délégation ministérielle à l'action foncière, créée en 2004, de moyens spécifiques. Pour 2005, ceux-ci s'élèvent à 0,8 million d'euros en autorisations de programme.

C.— LA MISE EN ŒUVRE DES EXPERIMENTATIONS PREVUES PAR LA LOLF

Le budget de l'urbanisme pour 2005 inclut les crédits destinés à la mise en œuvre d'une expérimentation LOLF du programme Aménagement, urbanisme et ingénierie publique dans les régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire.

Afin de préparer dans les meilleures conditions possibles l'entrée en vigueur de la LOLF, deux objectifs sont poursuivis :

– la gestion de budgets globalisés, incluant à la fois des crédits de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement ;

– la définition d'indicateurs intermédiaires et d'activité permettant d'améliorer, à un niveau plus fin que celui du programme, le pilotage de l'activité développée localement par les services ainsi que l'allocation des moyens budgétaires correspondants.

Un chapitre nouvellement créé sur la section services communs et urbanisme, le chapitre 59-01, permet de regrouper l'ensemble des crédits nécessaires à la mise en œuvre de cette expérimentation.

DEUXIEME PARTIE :

LA CRISE DU LOGEMENT EN FRANCE

La progression du budget du logement s'avère nécessaire, dans le contexte actuel de crise du logement locatif. En effet, le marché du logement se caractérise par un déséquilibre considérable entre offre et demande, tant sur le marché locatif, qu'en matière d'accèsion à la propriété.

Actuellement, environ 57 % de la population française est propriétaire de son logement, 17 % est logée dans le parc social et 20,5 % dans le parc privé, le reste de la population étant hébergé à titre gratuit ou dans des conditions particulières.

En outre, sur les 24,5 millions de résidences principales 2,6 % ne répondent plus aux normes de confort (eau, WC, installation sanitaire...) et 10,2 % sont suroccupées selon les normes INSEE. Avec un taux de vacance des plus bas (6,8 % du parc), ce sont près de deux millions de personnes qui souffrent d'inconfort, 610 000 qui vivent en situation de surpeuplement et 708 000 dans de l'habitat précaire (meublés, chambres d'hôtels...). Avec le nombre de sans domicile fixe estimé à 86 000 personnes par l'INSEE, ce sont environ 3,1 millions de personnes qui souffrent de mal logement ou d'absence de logement. En dépit des nombreuses législations les concernant, ce sont les plus pauvres qui connaissent le plus de difficultés à trouver le logement de leur choix.

I.— UNE HAUSSE CONTINUE DES PRIX SUR LE MARCHE LOCATIF

A.— UN LEGER REPLI DE LA HAUSSE DES LOYERS MOYENS EN 2003

EVOLUTION DES LOYERS MOYENS (FRANCE ENTIÈRE)

Glissement sur douze mois de janvier à janvier de l'année suivante en %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indice général des loyers	2,7	2,5	1,6	1,6	2,2	1,3	1,2	1,7	3,0	2,6
Secteur libre	2,0	2,1	1,1	1,3	2,1	1,2	1,4	2,3	3,0	2,4
Hlm	3,6	3,0	2,7	2,1	2,2	1,4	0,4	0,7	2,9	3,0
ICC de référence	0,5	0,2	0,4	1,4	2,3	0,3	1,1	2,5	3,6	2,4
Indice des prix à la consommation	1,7	2,0	1,8	0,5	0,2	1,6	1,2	2,2	2,0	2,0

Source : INSEE

En 2003, on enregistre un repli modéré de la hausse globale des loyers en France. En effet, l'indice global des loyers, calculé par l'INSEE, n'a progressé que de 2,6 %, contre 3 % l'année précédente.

Cependant, il s'agit de l'évolution la plus importante enregistrée depuis 1992, après celle de 2002. En outre, cette augmentation est nettement supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation, qui s'élève à 2 % en glissement annuel, de janvier 2002 à janvier 2003. Cela fut d'ailleurs le cas au cours de la dernière décennie.

Quant à la hausse des loyers dans le secteur libre pris isolément, celle-ci s'élève à 2,4 %, ralentissant du fait d'une moindre progression de l'indice du coût de la construction, car 80 % des baux sont en cours ou renouvelés ⁽¹⁾. Dans le secteur des HLM, la remise à niveau se poursuit après deux années de blocage. Les prix augmentent ainsi de 3 % en 2003. Cela étant, l'écart entre loyers privés et HLM, très important dans les grandes villes, ne se résorbe pas.

B.— LA HAUSSE DES LOYERS DE MARCHÉ : DES DIVERGENCES ENTRE PARIS ET LA PROVINCE

Si les hausses des loyers de marché ont connu un ralentissement en 2004 dans l'agglomération parisienne, de l'ordre de + 8,9 % en moyenne, contre 10 % en 2001-2002, la province a, quant à elle, connu une tendance inverse, la hausse des loyers s'accéléralant dans la majeure partie des grandes agglomérations.

C.— L'OFFRE LOCATIVE

1. La diminution de l'offre locative sociale

Depuis le plan de relance de 2001, l'augmentation du nombre des agréments est importante. Pourtant, cette augmentation peine à avoir des effets sur l'offre, et ce, d'autant plus que les démolitions sont également en augmentation. Surtout, le taux de mobilité enregistre depuis 1999 une baisse sensible, en phase avec le cycle économique : il est en effet passé, entre 1999 et 2003, de 12,5 % à 10,6 %, soit un recul d'environ 0,5 % par an, ce qui correspond à une diminution de l'offre de près de 200 000 logements ⁽²⁾, alors que l'accroissement net du parc est de l'ordre de 30 000 logements.

2. La hausse des loyers privés

La diminution de l'offre dans le parc social explique en partie la forte hausse des loyers privés. Le désengagement des investisseurs institutionnels se poursuit, avec des effets très sensibles à Paris, tandis que le dispositif « Robien » n'a pas de véritable effet à court terme, les achats s'effectuant sur plan. Le dispositif Périssol a été éphémère et a surtout profité aux résidences secondaires.

(1) Selon les informations fournies à votre rapporteur par l'Union sociale pour l'Habitat.

(2) Selon les informations fournies à votre rapporteur par l'Union sociale pour l'Habitat.

En Ile-de-France, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) observe, pour l'année 2003, un ralentissement de la hausse des loyers libres dans l'agglomération parisienne, bien que la progression demeure très élevée. Ces loyers ont augmenté de 3,6 % en moyenne en 2003, au lieu de 4,9 % en 2002, et 3,9 % en 2001. Cette augmentation demeure, pour la cinquième année consécutive, supérieure à l'indice des prix à la consommation, qui s'élève à 1,7 %. En 2003, les locations s'élevaient à 17,50 euros le mètre carré dans Paris intra muros, à 13,20 euros le mètre carré en petite couronne, et à 11,30 euros le mètre carré en grande couronne.

II.— LA CRISE FONCIERE

A.— L'ABSENCE DE BULLE FONCIERE EN FRANCE

On parle de bulle, dès lors qu'il existe, pour un actif, un écart entre son prix de marché et sa valeur théorique. Celle-ci peut être due à des facteurs macro-économiques, tels que le revenu des ménages, le taux de chômage, les taux d'intérêt, les coûts de construction d'une part, ou bien être équivalente à la somme des revenus futurs actualisés attendus par l'investisseur d'autre part. On parle de bulle immobilière lorsque la hausse des prix est supérieure à celle des loyers, corrigée de la variation des taux d'intérêt réels.

Or, en France, contrairement à l'Espagne et à certains pays voisins, contrairement aussi à des cas particuliers tels que Paris et la Côte d'Azur au début de la décennie 1990, on ne peut conclure à l'existence d'une bulle foncière.

B.— LA HAUSSE CONTINUE DES PRIX DE L'IMMOBILIER

1. Une hausse généralisée à l'ensemble du pays

Les prix moyens de l'immobilier en France ont augmenté de 48 % en 3 ans, de 88 % en six ans, et ont doublé depuis 1997. Cette situation s'explique notamment par la disparition des primo-accédants au profit de catégories plus aisées qui revendent leur bien immobilier afin d'en acquérir un nouveau, plus confortable et plus cher, profitant ainsi des taux d'intérêt relativement bas. Ainsi, s'il existe 65 % de primo-accédants en France, ils ne sont que 35 % dans la capitale.

2. Une tendance que l'on enregistre dans la plupart des pays industrialisés

Le rapport prix des maisons/loyers a, selon une étude réalisée par Patrick Artus le 7 juillet 2004, monté fortement depuis le milieu des années 90 au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, en Espagne, en France, et en Australie. L'économiste note également que la croissance des prêts hypothécaires aux

ménages est forte en Espagne, aux Etats-Unis, en France, en Italie, en Australie, au Royaume-Uni, et, à un moindre degré, au Canada. Il semblerait que les pays où la menace d'une correction des prix de l'immobilier résidentiel est la plus forte soient le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Espagne, l'Australie, et, à un moindre degré, la France.

3. Le cas particulier de l'Ile-de-France

En 2003, environ 183 000 appartements et maisons anciens et neufs ont été vendus. Le marché du logement ancien s'est stabilisé pour les appartements avec 111 300 ventes (- 0,8 %) dont 36 000 dans Paris (- 3 %), ainsi que pour les maisons (50 000 transactions, + 1 %). Quant au marché du neuf, il a progressé de 13 % pour les appartements (18 000 ventes dont 1 300 à Paris, 9 800 en petite couronne et 6 800 en grande couronne) et de 16 % pour les maisons (3 900 ventes dont les $\frac{3}{4}$ en grande couronne).

Au premier semestre 2004, les prix de l'immobilier en Ile-de-France ont poursuivi leur ascension. En effet, les prix de vente des appartements anciens ont progressé de 3,1 % à 3,8 % selon les départements, par rapport au trimestre précédent. A Paris, le mètre carré dépasse en moyenne les 4 139 euros, ce qui représente une hausse de 12,3 % par rapport au premier trimestre 2003. L'arrondissement le plus cher est le 6^e, avec un prix moyen du mètre carré s'élevant à 6 270 euros, contre 2 900 euros dans le 19^e, qui est l'arrondissement le moins cher. Les quatre arrondissements enregistrant les augmentations les plus importantes sont le 18^e arrondissement (+ 17 %), les 17^e, 11^e et 19^e arrondissements (+ 15 %).

Ce phénomène s'explique par la forte pression de la demande des ménages franciliens, qui ont anticipé une remontée prévisible des taux d'intérêt. En outre, les incertitudes qui caractérisent la situation économique incitent les ménages à investir dans la pierre, et ce, d'autant plus que l'évolution préoccupante des pensions de retraite incite à se doter d'un patrimoine immobilier.

Mesures préconisées par le Conseil économique et social dans le rapport « *Accès au logement, droit et réalités* »

Le CES préconise la mise en place d'un véritable service public de l'habitat dont l'intervention serait assortie d'une obligation de résultats. Une autorité, conseil national de l'habitat (CNH) rénové ou doté d'une commission spéciale, serait chargée, à l'échelon national, de mettre en synergie les différents acteurs (ministères du logement, de la ville, des affaires sociales, collectivités territoriales, offices HLM) afin de proposer aux candidats à la location ou à l'accession à la propriété une information précise et transparente.

A l'échelon local, c'est aux présidents des EPCI, déjà chargés depuis 1991 de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, que l'Etat déléguerait la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité sociale.

Face à la pénurie de logements, et afin de contrecarrer les effets pervers de l'envolée des prix du foncier, le CES recommande la création, dans chaque région ou département, d'établissements publics fonciers ou de zones d'aménagement concerté. Le CES préconise en outre un soutien massif à l'effort de réhabilitation du parc ancien ou inadapté dans les centres-villes ou en milieu rural. Le Conseil propose en outre une revalorisation annuelle des aides au logement, le versement immédiat de l'APL dès le mois d'entrée dans le logement, la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources et le maintien des aides personnelles pour prévenir les expulsions.

TROISIEME PARTIE :

LE LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE : DES SITUATIONS NATIONALES MARQUEES PAR LA DIVERSITE

De façon générale, le logement social se définit comme le logement qui est produit dans le cadre d'une politique sociale. On peut compléter cette définition en précisant qu'un logement social est un logement dont l'accès ne relève pas du jeu de l'offre et de la demande. Il est défini par des critères, tels que les plafonds de ressources et les groupes prioritaires qui en bénéficient, d'une part, et des procédures d'attribution d'autre part.

Selon les pays et les zones géographiques, ce secteur hors marché, auquel s'appliquent des règles spécifiques fixées par les pouvoirs publics pour en réserver l'accès à certaines catégories de ménages, recouvre des réalités différentes.

En Suède, par exemple, les loyers du parc public sont négociés entre les associations de bailleurs et de locataires et servent de référence pour ceux du parc privé qui doit se caler sur ceux-ci.

En Allemagne, en France et aux Pays-Bas, le parc social a une vocation large : ses règles d'accès et de maintien sont souples afin de permettre la mixité sociale et d'éviter la création de ghettos.

En revanche, dans les pays anglo-saxons et ibériques, le parc social est très ciblé sur les populations les plus en difficulté.

I.— UNE GRANDE DIVERSITE DES FORMES D'HABITAT ET DES STATUTS D'OCCUPATION

A.— PANORAMA GENERAL DES SITUATIONS DANS LES DIFFERENTS PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

1. Un dispositif qui existe dans la majeure partie de l'Union

Tout d'abord, on peut considérer qu'il existe un **consensus en Europe** sur la nécessité de disposer d'un parc locatif social, puisque seule la Grèce ne s'est pas dotée du tout de logements locatifs sociaux, et ce, alors même qu'il n'existe **pas d'harmonisation communautaire** en la matière, dans la mesure où le logement n'est pas une compétence communautaire.

2. En revanche, il existe d'importantes disparités quantitatives entre les Etats dans ce domaine

Le Luxembourg et l'Espagne ont des parcs très réduits, de 1 à 2 % des résidences principales, tandis que les Pays-Bas en comptent une proportion très élevée, de l'ordre de 36 % du parc total, suivis par le Royaume-Uni.

3. La situation de l'Allemagne est très particulière en raison de son histoire récente

En effet, après avoir brutalement augmenté avec la réunification, le parc social se réduit désormais rapidement, car, à l'Ouest, les sorties de conventionnement sont plus nombreuses que les entrées et qu'à l'Est, les logements sont vendus à leurs occupants.

4. La France en position médiane

La France occupe une **position moyenne en Europe**, avec 17 % des résidences principales, selon l'enquête logement 2002 de l'INSEE.

5. Un recentrage des dispositifs sur l'ensemble du continent

Aujourd'hui, on constate dans la plupart des pays européens un **recentrage** du logement social vers des **populations fragiles**, en raison non seulement de la réduction du parc social, mais également de la montée de l'immigration, des familles monoparentales et de la précarité.

Dans plusieurs pays d'Europe du Nord, tels que la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, il n'existe aucun plafond de ressources. Cela n'implique pas nécessairement que le dispositif soit plus ouvert. Ainsi, au Royaume-Uni et en Suède, les règles de priorité ne connaissent aucune dérogation.

Le cas de la France :

Une résidence principale sur six est un logement social. Au 1^{er} janvier 2003, le nombre de logements sociaux s'élevait ainsi à 4 217 000 unités⁽¹⁾. La croissance du parc locatif social a été de 0.9 % en 2003 après 0,8 % en 2002. La moitié du parc a été construit dans les trente dernières années marquées par l'accélération de la construction de maisons. En 2002, un logement sur trois mis en service est une maison individuelle. Au 1^{er} janvier, le taux de vacance est de 2,5 %, plus de la moitié des logements étant vacants depuis plus de 3 mois. Le loyer est, en métropole, de 2,51 euros par m² de surface corrigée et de 4,93 euros par m² de surface utile. En 2002, 47 400 nouveaux logements ont été mis en location. Les deux tiers des logements sociaux comportent trois ou quatre pièces.

La moitié du patrimoine social est concentrée sur quatre régions : l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. C'est en Ile-de-France et en Champagne-Ardenne que la part des logements sociaux est la plus importante, et a contrario, la plus faible en Midi-Pyrénées.

(1) Selon la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI).

B.— DEUX TYPES DE GESTIONNAIRES : COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

1. Le rôle majeur des collectivités locales

Au **Royaume-Uni** et en **Irlande**, les collectivités locales ont longtemps été gestionnaires du parc social avec un financement à 100 % de l'Etat en matière tant de construction que de gestion. Cependant, le Royaume-Uni a remis en cause ce modèle en changeant ses règles de financement et en encourageant le développement des « *housing associations* » comme gestionnaires à but lucratif de droit privé.

De même, aux **Pays-Bas**, il existe un service municipal du logement. Pourtant, à l'inverse du Royaume-Uni, ce mode de gestion publique n'excluait pas d'autres modes de gestion ni de propriété du logement social. La construction de logements sociaux sous ce régime a été interrompue en 1968 et ce secteur est désormais en cours de liquidation.

En **Autriche**, il y a, comme aux Pays-Bas, des logements sociaux gérés par les communes, mais de façon non exclusive.

En **Espagne**, les petites communes construisent et gèrent directement les logements, tandis que les grandes villes délèguent cette fonction à un établissement public.

Au **Portugal**, l'Etat a tendance à décentraliser son action vers les municipalités. C'est pourquoi les services municipaux de l'habitat assurent la production et la gestion d'un parc social tourné vers le relogement des ménages issus des bidonvilles.

En **Italie**, les communes assurent la construction des logements sociaux, la gestion du patrimoine étant pour sa part confiée à des établissements indépendants. Cependant, les communes sont de plus en plus impliquées dans cette gestion.

Enfin, en **France**, aux **Pays-Bas**, et au **Danemark**, les collectivités locales participent au financement du logement social, directement ou indirectement, notamment en garantissant les emprunts et en fournissant des terrains pour la construction de logements sociaux.

2. Les organismes sans but lucratif gestionnaires du logement social

Ils existent dans presque tous les pays d'Europe. Leur statut est tantôt de droit public, tantôt de droit privé. Ils sont la plupart du temps exonérés d'impôt sur les sociétés, à l'exception des organismes allemands, dont le statut fiscal a été aligné sur le droit commun en 1990.

La nature des bailleurs, dont dépendent la forme et le montant de l'aide accordée, est très variable. Les organismes à but non lucratif se distinguent par le fait que leur seul objectif financier est l'équilibre de leurs comptes, tandis que les autres organismes cherchent à assurer une rentabilité suffisante pour susciter l'investissement en logement qui est en concurrence avec les placements financiers et l'immobilier non résidentiel. La forme des aides dépend aussi de la nature de l'investisseur en cause.

C.— DEUX TYPES D'AIDE : AIDE A LA PERSONNE ET AIDE A LA PIERRE

L'aide à la personne doit être distinguée de l'aide à la pierre. La première consiste en une aide au locataire, tandis que la seconde constitue une aide au bailleur, et inclut différentes aides fiscales.

1. L'aide à la personne : un dispositif équitable qui présente néanmoins des inconvénients

Tout d'abord, l'aide à la personne apparaît comme **mieux ciblée** que l'aide à la pierre, dans la mesure où elle est directement liée au revenu du ménage et à sa composition. Les barèmes d'aide à la personne visent, dans la majeure partie des cas, à ce que le taux d'effort des ménages ne dépasse pas un certain niveau. En revanche, l'aide à la pierre ne distingue qu'un petit nombre de catégories. Il semble plus aisé de cibler l'aide à la personne sur des populations particulières, contrairement au ciblage de l'aide au bailleur. Ainsi un ciblage trop large de l'aide à la pierre est-il coûteux et crée-t-il des avantages indus, tandis qu'un ciblage trop étroit risque d'entraîner la création de ghettos.

En outre, l'aide au locataire est **plus souple**, puisqu'elle est adaptée aux évolutions du revenu et à celles de la composition familiale. A contrario, l'aide au bailleur prend seulement en compte le revenu déclaré lors de l'entrée dans le logement. C'est pourquoi, par exemple, une baisse ultérieure du revenu ne se traduit pas par une baisse de loyer. A l'inverse, une hausse du revenu ne se traduit pas, le plus souvent par une remise en cause du droit d'occupation des lieux.

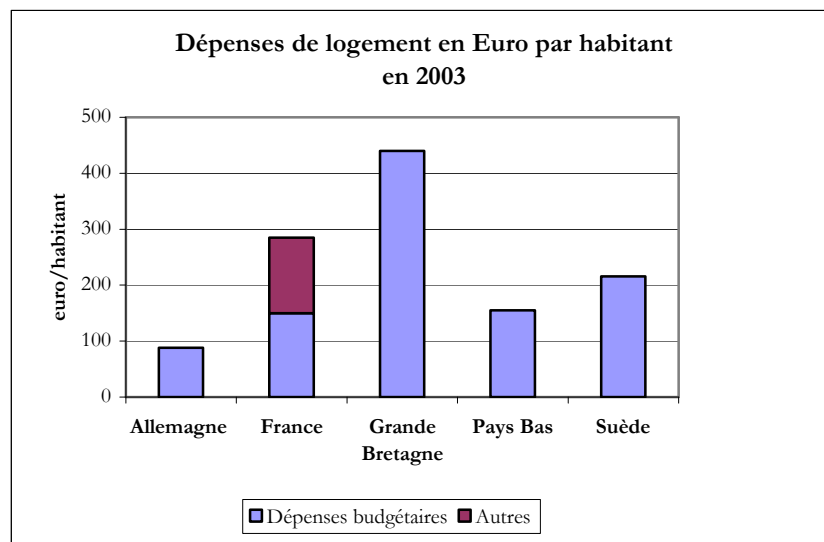
Enfin, sur le plan économique, les aides à la personne sont **contra-cyclique**, dans la mesure où le ralentissement économique, qui a des effets récessifs sur l'emploi et les revenus, entraîne une augmentation du volume de ces aides.

L'aide à la personne présente néanmoins des inconvénients : ainsi, si l'augmentation de l'aide à la personne peut compenser la perte de revenu induite par une situation de chômage, elle peut engendrer une désincitation à la reprise d'un emploi, dès lors que cette compensation est trop importante.

2. L'aide à la pierre est plus facile à piloter sur le plan budgétaire, mais elle présente l'inconvénient de segmenter le marché locatif

Afin d'abaisser le loyer d'équilibre des bailleurs sociaux sans but lucratif, on fait appel à des aides de différente nature, telles que les primes à la construction, les bonifications d'intérêt, les aides fiscales, et de différentes origines (locale, nationale).

En dépit de ces analyses, et malgré une tendance à l'accroissement du rôle des aides à la personne, la plupart des pays de l'Union européenne ont conservé une ou plusieurs aides à la pierre qui s'ajoutent souvent aux aides à la personne. En outre, si la plupart des pays européens dépendent sensiblement plus en aide à la personne qu'en aide à la pierre, il n'empêche que l'aide à la personne généralise coûte cher. Il existe aussi des aides directes pour l'accession à la propriété en Allemagne, en Suède ⁽¹⁾ et aux Pays-Bas.



(1) En Suède, l'essentiel des aides directes reposait sur des bonifications d'intérêts pour la construction neuve, comme pour la réhabilitation. Au départ c'est à dire en 1974, le principe était le suivant, l'Etat prenait en charge la différence entre le taux du marché et un taux « garanti » fixé (3,4 % pour les appartements en locations et les coopératives, et 4,9 % pour les maisons individuelles en accession). L'Etat prenait en charge en totalité la différence de taux la première année et ensuite la bonification était dégressive. Dans un contexte de taux d'intérêt élevés, l'Etat assumait la totalité du risque de taux et finançait des sommes considérables pour cette aide, d'autant que ces aides couvrent l'ensemble de la population sans condition de ressources. Ce système a été modifié en 1993 par la suppression du taux garanti et l'instauration d'une aide couvrant une fraction du taux du marché. Il s'agissait d'une subvention couvrant 30 % de la charge des intérêts dans la limite d'un forfait calculé par logement. Ce taux de subvention a été modulé selon les catégories de logement et a baissé chaque année. Cela explique la baisse continue des aides à la pierre.

II.— EN DEPIT DE CETTE DIVERSITE, TOUS LES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE SONT CONFRONTES AUX MEMES PROBLEMES

A.— L'AUGMENTATION DU PRIX DU LOGEMENT

Tant la croissance de la population urbaine que l'élévation du niveau de vie ont entraîné une hausse importante du prix du logement. Or, le niveau de pauvreté ne diminuant pas au même rythme, l'effort de la collectivité qui est nécessaire pour assurer un logement décent aux ménages modestes va croissant.

Cet aspect est développé, en ce qui concerne la France, dans la seconde partie du présent rapport.

B.— DES RESSOURCES BUDGETAIRES QUI S'AMENUISENT

Dans l'ensemble des pays de l'Union, les ressources publiques consacrées au logement, qu'elles émanent de l'Etat, des organismes de sécurité sociale ou encore des collectivités locales, sont de moins en moins abondantes, et ce, d'autant plus qu'une partie de ces ressources doit être consacrée au renouvellement urbain.

III.— ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, PAYS-BAS : TROIS EXEMPLES D'OUVERTURE RECENTE AUX MECANISMES DE MARCHE

Si la situation française se caractérise par l'existence d'intervenants spécifiques qui reçoivent des subventions qui leur sont réservées et bénéficient de circuits de financement privilégiés, en revanche, celle de nos principaux voisins se distingue par une ouverture récente aux mécanismes de marché.

A.— L'ALLEMAGNE : DES COMPETENCES PARTAGEES POUR UNE CONTINUITÉ ENTRE LE SOCIAL ET LE PRIVE

1. Des compétences partagées

La politique du logement social est une compétence partagée entre l'Etat fédéral, les Länder et les communes, ces dernières fixant notamment les loyers de référence du parc social et gérant l'aide personnelle.

2. Une continuité entre le secteur privé et le secteur social

Les bailleurs sociaux allemands comprennent des sociétés privées (pour un tiers environ⁽¹⁾), des personnes physiques, des offices municipaux et des coopératives. Le parc n'est social que pendant la durée du conventionnement. Au terme de cette période, les loyers rejoignent les niveaux fixés par le marché.

3. Trois modes d'attribution des logements

Dans le cas du conventionnement simple, le bailleur est libre d'attribuer les logements à n'importe quel demandeur éligible. Lorsque c'est la commune qui exerce son droit de nomination, le bailleur doit choisir entre trois ménages désignés par la commune. Enfin, si la commune dispose d'un droit d'occupation, elle peut attribuer les logements sans consulter le bailleur.

4. Les régimes d'aide au logement en Allemagne

La loi de 2002 sur l'aide au logement a mis fin au système de conventionnement mis en place en 1989, qui reposait sur un contrat entre le bailleur et le Land. Le nouveau système étend les possibilités de conventionnement du parc existant sous forme de droits d'occupation et d'accords de coopération entre les communes et les entreprises d'habitat et il se concentre sur les ménages modestes. Cette réforme a induit un recentrage assez conséquent puisque le plafond de ressources annuelles pour une personne seule est passé, à la suite de cette réforme, de 23 000 euros à 12 000 euros. Néanmoins, le système a été assoupli puisque les Länder peuvent adapter les plafonds de revenus aux conditions locales et régionales, afin, notamment, de mieux prendre en compte les ménages ayant des difficultés pour trouver un logement, et de préserver la mixité sociale.

Le logement social en Allemagne, bien que très différent des dispositifs en vigueur en France, est confronté aux mêmes difficultés que dans notre pays : bien qu'il soit beaucoup plus décentralisé et libéralisé, ce système a tardé à être tourné prioritairement vers l'aide à la personne.

B.— LE ROYAUME-UNI : UN SECTEUR LOCATIF SOCIAL EXISTANT DEPUIS LONGTEMPS, DONT LA PROPRIÉTÉ EST PARTAGÉE, ET AU MODE DE FINANCEMENT ORIGINAL

1. Un développement précoce, encore important aujourd'hui

Le secteur locatif social s'est développé beaucoup plus tôt au Royaume-Uni qu'en France et en Allemagne : en 1939, il représentait déjà 10 % du parc. Bien qu'il ait vu sa taille s'amoinrir au cours des dernières années, il n'en

(1) Selon les statistiques fournies à votre rapporteur par l'Union Sociale pour l'Habitat.

demeure pas moins qu'il représente aujourd'hui 22 % du parc, en deuxième position dans l'Union européenne.

2. Une propriété partagée

Au Royaume-Uni, la propriété du parc social est partagée entre les autorités locales, c'est-à-dire les communes, et les « *Housing associations* » qui sont des organismes privés sans but lucratif, placés sous le contrôle gouvernemental d'une agence, la « *Housing corporation* », également chargée de leur accorder des aides. Il existe également d'autres types de bailleurs sociaux, tels que les coopératives, ou encore les *Housing action trusts* dont le rôle s'apparente à celui de l'Agence pour la rénovation urbaine.

Depuis le début des années 1980, le parc communal a été fortement réduit, tant en raison de ventes à l'occupant que par transfert aux *Housing associations*. En outre, les nouveaux investissements proviennent essentiellement de ces dernières.

3. Le financement du logement social : une originalité double

Tout d'abord, le financement présente la particularité de reposer sur des subventions directes, et non sur des prêts à taux privilégiés.

En outre, ce financement diffère très nettement selon que les logements relèvent des communes ou des *Housing associations*. Le programme d'investissement des communes est soumis à l'accord du gouvernement. De surcroît, depuis 1989, la loi impose l'individualisation du logement au sein de la comptabilité municipale. Etant donné que le budget communal doit être en équilibre, les communes perçoivent une subvention d'équilibre dont elles ont dû compenser les réductions successives par un relèvement des loyers. Depuis une quinzaine d'années, les communes décident librement de leur politique de loyers.

Quant aux *Housing associations*, jusqu'en 1988, elles obtenaient la plupart de leurs prêts et de leurs subventions de la *Housing corporation*, ainsi que des communes. Désormais, elles sont encouragées à recourir au marché pour leurs emprunts.

C.— LES PAYS-BAS : DES BOULEVERSEMENTS RECENTS

1. Le pays de l'Union européenne qui comporte la plus forte proportion de logements sociaux

Le parc hollandais compte actuellement 36 % de logements sociaux. Cependant, cette proportion est en recul. La majeure partie du parc locatif social appartient à des entreprises de l'habitat, tandis qu'une minorité des logements

sociaux relève d'investisseurs privés. Les entreprises de l'habitat constituent des acteurs locaux dont le champ d'action est limité à la commune.

Les communes sont les collectivités les plus importantes dans la politique du logement social. Elles ont l'initiative en matière d'urbanisme, ainsi que pour le foncier ; de plus, les communes ont la faculté d'établir des « permis d'habiter » pour les logements – qu'ils soient publics ou privés – dont le loyer est inférieur à un plafond. Ainsi maîtrisent-elles les attributions de logement du parc bon marché, quel que soit son statut juridique. Elles ont également la possibilité de déléguer cette faculté aux entreprises de l'habitat.

2. Un système de financement qui a évolué depuis cinquante ans

Après la Seconde Guerre mondiale, les Pays-Bas ont mis en œuvre une politique de prêts à taux bonifiés consentis par l'Etat, qui versait en outre une subvention annuelle de fonctionnement. En 1975, l'Etat a mis en place un système d'aide à la personne. Puis, en 1988, les prêts d'Etat ont été supprimés, les prêts étant désormais accordés par le fonds de garantie du logement social, créé à cet effet.

En 1995, l'Etat a décidé de rompre ses liens financiers avec les entreprises de l'habitat. Cette réforme importante a accentué l'autonomie des organismes de logement social, les *woningcorporaties*. Elle a aussi engendré une dépense d'une ampleur sans précédent en 1995, qui n'interviendra plus ensuite : les créances et les dettes réciproques de l'Etat et de ces organismes ont été annulées. La dette des « *corporaties* » envers l'Etat au titre des prêts consentis pour la construction de logements avant 1988 d'une part, et les subventions d'équilibre que l'Etat aurait dû verser dans le futur d'autre part, ont fait l'objet d'une compensation (« le *Brutering* »). Les besoins futurs de construction neuve devraient donc être satisfaits sans aide à la pierre. Il en résultera une hausse des loyers sociaux, compensée par une augmentation des aides à la personne. Un processus identique a été mis en œuvre en 1999 pour les autres propriétaires ayant bénéficié de subventions de l'Etat (municipalités, propriétaires institutionnels et associations), ce qui explique le nouveau pic de dépenses en 1999.

Désormais, les opérations de logement social sont financées par des prêts de marché. Néanmoins, deux aides à la pierre ont été maintenues : une subvention d'investissement harmonisée entre locatif social et accession à la propriété, ainsi qu'une aide spécifique complémentaire liée à une localisation particulière, notamment en centre-ville.

En une dizaine d'années, le logement social néerlandais a ainsi connu plusieurs bouleversements, passant d'un financement direct par l'Etat à une banalisation du financement par le marché.

Ainsi nos principaux voisins ont-ils mis en œuvre des réformes pour répondre aux problèmes évoqués plus hauts, et qui touchent l'ensemble des Etats de l'Union européenne : accroissement de l'effort nécessaire pour assurer des logements décents aux revenus modestes, diminution des ressources publiques en faveur du logement social. Tandis que les Pays-Bas ont supprimé toute aide à la pierre, tout en maintenant les aides à la personne ainsi que le rôle de l'Etat comme garant ultime des organismes de l'habitat social, l'Allemagne a mis en œuvre une banalisation des acteurs du secteur locatif social. Quant au Royaume-Uni, il a mis en œuvre une banalisation du financement des bailleurs sociaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 10 novembre, la Commission a entendu pour avis M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, sur les crédits de son département pour 2005.

M. Yves Coussain, président, s'adressant au ministre et évoquant brièvement le budget du logement, s'est félicité de l'augmentation du budget du logement de 8,3 %. Soulignant le fait qu'un budget efficace n'est pas obligatoirement un budget en accroissement, mais un budget permettant d'engager des actions efficaces, il a rappelé que ce budget était présenté dans le cadre du ministère de la cohésion sociale. Puis il a cédé la parole au ministre délégué au logement et à la ville, M. Marc-Philippe Daubresse.

M. Marc-Philippe Daubresse a tout d'abord rappelé que le budget du logement avait cette année une résonance particulière, et ce, à double titre : d'une part, parce qu'il s'inscrivait dans le cadre de la politique de cohésion sociale, et d'autre part, parce que la politique de la ville et celle du logement s'inscrivaient désormais dans une certaine cohérence ministérielle. Néanmoins, il a souligné que le ministère du logement était aussi celui de la construction, du bâtiment, et de l'ensemble des questions de logement.

A cet égard, il a rappelé le contexte de boom immobilier dans lequel nous nous trouvons actuellement, mentionnant notamment le record historique enregistré depuis vingt ans en matière de constructions de logements neufs et d'autorisations de mises en chantier de logements neufs. Il a cependant souligné le paradoxe que constitue la coïncidence entre ce boom immobilier et la crise de logement social que connaît notre pays. Il a précisé que le budget du logement se fondait sur ce diagnostic pour tenter de résoudre, dans le cadre de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, la crise du logement social en utilisant à cette fin tous les leviers disponibles. Il a ajouté que la crise du logement s'analysait comme une crise de l'offre, dans la mesure où l'offre est inadaptée, tant sur le plan quantitatif – en particulier en ce qui concerne les logements locatifs sociaux – qu'en ce qui concerne le niveau des prix.

Indiquant que le budget bénéficiait d'une hausse de 8,3 % pour s'élever à 6,53 milliards d'euros, il a ensuite souligné la nécessité d'aborder ce budget en tenant compte des changements de périmètre opérés. En effet, les crédits de l'urbanisme ont été transférés au ministère de l'équipement, pour des raisons d'efficacité, en dépit d'une co-tutelle du secteur de l'urbanisme exercée par le ministère du logement et le ministère de l'équipement ; les aides au logement temporaire des personnes défavorisées relèvent du ministère de la santé, et le Fonds de solidarité logement a été transféré au ministère de l'intérieur dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ; quant au prêt à taux zéro, qui a fait l'objet d'une

amélioration très importante, il sera désormais financé par un crédit d'impôt, et non plus par une subvention budgétaire aux banques : cela représente 525 millions d'euros. Il a également indiqué qu'en période de croisière, ce crédit d'impôt représenterait environ un coût d'1,4 milliard d'euros. Puis, il a rappelé qu'en 2004, le budget avait baissé de 7 % environ, cette baisse ayant été justifiée par le ministre en charge du logement à l'époque, M. Gilles de Robien, par l'existence d'une baisse des taux.

Revenant sur la hausse, à périmètre constant, de 8,3 % du budget pour 2005, qui représente 487 millions d'euros, il a souligné le fait qu'elle était due d'une part à l'augmentation des aides personnalisées au logement de 333 millions d'euros, et d'autre part, au plan de cohésion sociale, ce dernier prévoyant pour le logement une dotation de 150 millions d'euros, à raison de 80 millions affectés à la réalisation de l'objectif de doublement du nombre de logements sociaux, et de 70 millions d'euros en faveur du secteur locatif privé. S'agissant du prêt à taux zéro (PTZ), il a expliqué l'existence de crédits de paiement affectés à son financement dans le PLF 2005 par la nécessité de financer les prêts émis en 2004. Par conséquent, les financements budgétaires seront interrompus à compter de l'entrée en vigueur du prêt à taux zéro réformé, ou « PTZ plus ».

Puis, abordant les principales mesures du PLF 2005, il a rappelé qu'elles s'inscrivaient dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, qui prévoit notamment la construction sur cinq ans de 500 000 logements sociaux, ce qui représente un doublement de la moyenne annuelle du nombre de logements produits. Il a souligné que le plan de cohésion sociale visait notamment à répondre au retard accumulé depuis dix ans en matière de production de logements sociaux. Il a souligné l'objectif, fixé par le projet de loi, de financement de 90 000 logements en 2005, compte non tenu des logements mis à disposition dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Il a évoqué l'affectation, pour financer cet objectif, de 442 millions d'euros en autorisations de programme – ce qui constitue une augmentation de 22 % par rapport à 2004 – et de 465 millions d'euros en crédits de paiement – ce qui constitue une augmentation de 62 %. Ce plan de cohésion sociale prévoit de rattraper le retard accumulé grâce à une augmentation de 400 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires par rapport aux autorisations de programmes, affectés à la résorption de la dette contractée par l'Etat vis-à-vis des organismes HLM.

En ce qui concerne l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le ministre a précisé qu'elle se voyait dotée de 462 millions d'euros en autorisations de programme et 395 millions d'euros en crédits de paiement, afin de mettre en œuvre le premier aspect du volet logement du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Les crédits de paiement correspondent aux besoins en trésorerie de l'ANAH pour atteindre l'objectif de doublement, de 20 000 à 40 000, du nombre de logements vacants remis sur le marché, et de doublement, de 20 000 à 40 000 également, du nombre de logements conventionnés du parc locatif privé de type HLM.

Puis, évoquant la réforme du prêt à taux zéro, qui figurera dans la seconde partie du PLF, il a rappelé que l'objectif était de le rendre plus social, en solvabilisant davantage les ménages les plus modestes dont le revenu est inférieur à 2 SMIC, et en leur accordant un différé d'amortissement plus long ; plus familial, en tenant compte, dans la fixation des barèmes du prêt, de la composition du ménage concerné, et de l'ouvrir aux logements anciens, sans quotité de travaux, mais en prévoyant une décote. Il a souligné sa volonté d'étendre le bénéfice du prêt, de 100 000 à 230 000 personnes par an, précisant que 300 000 demandes par an étaient déposées.

S'agissant de la rénovation urbaine, qui relève tant du budget de la ville que de celui du logement, il a affirmé sa volonté de s'en tenir aux objectifs fixés en 2003 par la loi « Borloo ». C'est pourquoi l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est dotée de 465 millions d'euros en autorisations de programme, dont 223 millions proviennent du budget du logement, et 192 millions d'euros du budget de la ville. Enfin, cinquante millions d'euros proviennent du fonds de rénovation urbaine.

Enfin, il a indiqué que, s'agissant du parc locatif public, qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation, une convention serait signée le mois prochain entre l'Etat et les bailleurs sociaux afin de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs en termes de production de logements HLM. Il a, en outre, précisé qu'une convention avait été signée le mois dernier avec les partenaires sociaux, prévoyant un apport de 200 millions d'euros pour financer le programme, et qu'il était prévu que l'Etat conclue un accord avec la Caisse des dépôts et consignations afin qu'elle puisse déconcentrer ses financements au profit des collectivités délégataires des aides à la pierre dans le cadre de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, ainsi que des accords au cas par cas avec les établissements publics de coopération intercommunale et les départements délégataires de cette aide.

S'adressant au ministre délégué au logement, M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis sur le budget du logement, a souligné le fait que ce budget s'inscrivait dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, qui, après avoir été discuté au Sénat, allait l'être prochainement à l'Assemblée nationale. Il a précisé qu'il tendait à répondre à la crise du logement que nous connaissons en France, et qui a pour cause un déséquilibre entre l'offre et la demande, dû à la faiblesse de la production de logements sociaux depuis la fin des années 1990 et à la rareté des terrains disponibles.

Il a indiqué que malgré une baisse apparente des crédits par rapport à 2004, le budget augmentait à structure constante de 8,3 %, et s'élevait à 6,53 milliards d'euros. Rappelant le contexte contraint dans lequel se trouvent aujourd'hui nos finances publiques, il a souligné à quel point le logement constituait une priorité forte du PLF 2005.

Puis il a évoqué les trois axes de ce budget :

- la relance du parc de logements locatifs sociaux,
- la mobilisation du parc privé,
- et la relance des dispositifs d'accès sociale à la propriété.

S'agissant de la relance du parc de logements locatifs sociaux, il a rappelé l'objectif de 90 000 logements produits en 2005, alors que depuis 1997, 50 000 logements en moyenne sont construits chaque année. Il a indiqué que les crédits destinés au financement de logements sociaux, à l'exclusion des crédits affectés à la rénovation urbaine, s'élevaient, dans le projet de loi de finances pour 2005, à 442 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de 22 %, par rapport au PLF 2004, et à 465 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 62 % par rapport à 2004.

S'agissant de la mobilisation du parc privé, et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, il a indiqué que les autorisations de programme s'élevaient pour 2005 à 462 millions d'euros, soit une hausse de 17 % par rapport à l'année précédente. Quant aux crédits de paiements, ils s'élèvent à 395 millions d'euros, soit une augmentation de 5 %.

En ce qui concerne l'amélioration du dispositif d'accès sociale, il a rappelé la volonté du ministre de permettre à 240 000 foyers, au lieu de 100 000 au cours des dernières années, d'en bénéficier.

M. Jean-Pierre Abelin s'est félicité de ces priorités ainsi que des crédits annoncés. Il a cependant adressé un certain nombre de questions au ministre délégué au logement.

S'agissant des objectifs de production de logements sociaux qui sont fixés par le PLF, le rapporteur a souligné qu'ils correspondaient aux besoins réels de la population. Il s'est néanmoins interrogé sur leur mise en œuvre, dans un contexte d'augmentation du coût et de rareté du foncier et d'augmentation du coût des bâtiments. Il a également rappelé la mise en œuvre de la décentralisation en cours, la mobilisation entraînée par la réalisation du programme national de rénovation urbaine, ainsi que la baisse des aides par opération justifiée pour l'instant par la baisse du taux du livret A et la baisse du coût des emprunts qui peuvent cependant évoluer. Il s'est par conséquent interrogé sur les modalités d'intervention du ministère du logement, notamment à l'égard des services déconcentrés de l'Etat.

Eu égard au prêt à taux zéro, il a indiqué que la première annonce de réforme, qui avait eu lieu au mois de septembre, s'était concentrée sur le passage d'un dispositif budgétaire à un dispositif fiscal, et qu'elle avait suscité des craintes de la part des ménages. Celles-ci ayant été dissipées par le ministre du logement, il a demandé au ministre si cette réforme n'infléchirait pas les conditions de prêt des banques, notamment en ce qui concerne l'apport personnel.

Il a également demandé des précisions quant au projet de décret définissant les majorations des bonifications pour les familles et les revenus les plus modestes. Il a également interrogé le ministre sur la suppression de la quotité de travaux exigée pour l'obtention du prêt pour l'acquisition de logements anciens. Il a souligné le fait qu'à l'instar de la CAPEB, il était favorable à la suppression de la quotité des travaux préconisée par le ministre.

En ce qui concerne le taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'entretien et d'amélioration, dont le maintien a été obtenu jusqu'en 2005, il a demandé au ministre quelles démarches le Gouvernement comptait entreprendre pour obtenir des instances communautaires le maintien de ce taux après 2005.

Enfin, s'agissant du foncier, il a rappelé qu'il constituait un obstacle à la construction de logements. Il a rappelé que 400 millions étaient escomptés de la vente de biens immobiliers de l'Etat. Il a indiqué qu'un décret avait été publié récemment pour modifier le code du domaine de l'Etat. Il a par conséquent interrogé le ministre sur les objectifs et le calendrier que le Gouvernement avait fixés pour libérer des terrains, des logements et des biens immobiliers, afin de favoriser la mise en œuvre de projets de construction.

M. Serge Poignant s'est félicité, au nom du groupe UMP, de l'accent que le Gouvernement mettait sur la question du logement en dépit des contraintes budgétaires, puisqu'à périmètre constant, les moyens du ministère du logement augmentaient de 8,3 % dans le budget pour 2005, les aides à la personne progressant en particulier de 2,6 %, tandis que les aides à la pierre bénéficieraient à 100 000 logements locatifs sociaux après un effort de 80 000 logements en 2004. Il a observé la convergence des efforts accomplis au niveau du budget dans ce domaine avec les dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Il a salué la mise en place d'un nouveau dispositif de prêt à taux zéro qui permettra d'aider 230 000 ménages en 2005 contre 100 000 en 2004, en suggérant néanmoins qu'une autre dénomination que « PTZ plus » fût trouvée pour cette version nouvelle du dispositif. Il a rappelé que l'élargissement de l'accès au dispositif tenait à ce qu'il serait ouvert aux accédants à des logements anciens, et que le plafond de ressources en permettant l'obtention était relevé. Il a souligné également le relèvement du montant des aides, ainsi que les conditions plus favorables accordées pour l'amortissement des prêts. Il s'est félicité de l'augmentation prévue de 5 000 du nombre des prêts sociaux de location-accession qui constituent des prêts conventionnés, ainsi que des moyens supplémentaires accordés à l'ANAH, qui jouait un rôle important en milieu rural.

Il a conclu en observant que le Gouvernement menait une politique dynamique dans le domaine du logement, d'autant plus nécessaire que ce domaine avait été laissé en déshérence par le Gouvernement précédent, et en indiquant que le groupe UMP voterait les crédits du budget du ministère du logement.

Mme Janine Jambu, prenant la parole au nom du groupe communiste et républicain, a dénoncé un budget du logement construit en « trompe l'œil »,

notamment par le biais d'une modification des périmètres des dépenses. Elle a estimé qu'en euros constants, son montant global n'atteignait même pas le niveau de celui de 2003. Elle a rappelé que M. de Robien, expliquant qu'on pouvait faire mieux avec moins de crédits, avait pris un engagement de construire 80 000 logements sociaux supplémentaires en 2004. Elle a souligné que cet engagement n'avait pas été tenu. Elle a dénoncé un désengagement de l'Etat allant de pair avec un engagement financier des employeurs, le 1 % du logement, des bailleurs, et des collectivités locales, ces moyens ne pouvant à son avis, de toute façon, pas atteindre les objectifs affichés ni réduire les inégalités territoriales en matière de logements sociaux. Elle a souligné la confusion entretenue selon elle autour des prêts aux logements sociaux, qui de fait, ne bénéficieraient pas d'un soutien de l'Etat, et n'étaient pas directement accessibles aux candidats au logement.

Elle a constaté que le report de nombre de financements sur les collectivités locales ne conduirait qu'à une augmentation difficilement supportable de la pression fiscale locale, sans permettre d'atteindre les objectifs souhaitables en matière de soutien social, ni de financer les fonds de solidarité logement.

Elle a jugé les perspectives sombres en matière de logement social. S'agissant du secteur locatif privé conventionné qui relève de l'ANAH, elle s'est interrogée sur le caractère pérenne des conventions évoquées par le ministre.

Elle a estimé que la politique gouvernementale marquait ouvertement une préférence pour le développement du logement en secteur privé, puisque c'était dans cette direction qu'elle concentrait les avantages et les exonérations fiscales.

S'agissant du nouveau dispositif de prêt à taux zéro, elle a fait part de ses craintes qu'il ne conduisît *in fine* qu'à une réduction du nombre des bénéficiaires, dans la mesure où il reposait sur un crédit d'impôt accordé aux banques.

Jugeant que les aides à la personne étaient de moins en moins solvabilisatrices, elle a interrogé le ministre sur leur réforme et leur revalorisation.

Elle a conclu en signalant la forte inquiétude que ressentaient les associations de locataires face aux conséquences que pourrait avoir sur les charges la montée du prix de l'énergie, et a souhaité avoir des éclaircissements sur ce qu'avait prévu le décret de 1987 relatif à la répartition des charges entre locataires et bailleurs dans ce cas de figure.

M Jean-Yves Le Bouillonnet a déclaré que le groupe socialiste formulerait ses critiques de fond à l'encontre du budget au logement pour 2005 lors du débat en séance publique, estimant que ce budget ne pouvait pas être considéré comme loyal, et qu'il y avait lieu d'en contester les chiffres. Il s'est dit en accord sur de nombreux points avec les analyses de Mme Janine Jambu et a insisté sur le fait que, tout en étant en accord avec les objectifs poursuivis, il ne l'était pas sur les moyens avancés pour les atteindre.

Il a observé que l'appréciation sur ce budget était d'autant plus complexe que celui-ci s'inscrivait dans une triple évolution législative : la loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, et le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Il a conclu en s'interrogeant sur trois points : d'abord, sur la manière dont les banques seraient amenées à mettre en œuvre le nouveau dispositif de prêt à taux zéro, notamment en termes de concurrence et de contrôle de la représentation nationale et de l'Etat, sachant que les demandeurs se trouveraient en situation de libre négociation avec elles, comme pour des prestations bancaires courantes ; ensuite, sur l'effort financier effectif de l'Etat dans le cadre de l'aide personnalisée au logement, une fois déduite la composante tendancielle liée au renouvellement de la population des bénéficiaires ; enfin, sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement en ce qui concerne la répartition des logements intermédiaires, les PLUS et les logements d'intégration.

Après avoir fait part de sa consternation face au nombre de logements vacants et, plus généralement, à la gestion du potentiel immobilier de la France, M. Léonce Deprez a souhaité savoir si le ministre était conscient de la nécessité de « mettre un tigre dans le moteur » de l'action politique dans ce domaine.

Soulignant la nécessité d'une manifestation forte de volonté politique, il s'est déclaré rassuré par la vigueur des convictions sociales-libérales du ministre attestée par son action personnelle passée, notamment sur le plan local.

M. Léonce Deprez a ensuite souligné que la priorité en matière de logement lui semblait être de mettre fin au formidable gâchis économique et humain que représentent les logements vacants. Après avoir rappelé l'utilité de la politique de rénovation urbaine, il a estimé que la solution du problème ne dépendait pas seulement des moyens engagés mais qu'elle passait également par une action de communication visant, d'une part, à rappeler aux propriétaires que des devoirs sont également attachés au droit de propriété et, d'autre part, à assurer la lisibilité des mesures décidées.

Puis, il a souhaité savoir si le ministre était prêt à rendre aux élus locaux le pouvoir qui leur a été pris par des administrations qui décident entre elles.

Il a conclu en faisant part de sa révolte quant à la situation actuelle du secteur du logement dont il a estimé qu'elle ne pouvait plus durer.

Usant de la faculté offerte par le premier alinéa de l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale, M. Philippe Folliot a souligné que le logement étant au cœur des préoccupations des Français, le budget consacré à l'action publique dans ce secteur revêtait une importance particulière.

Après avoir noté que le projet de loi de finances pour 2005 traduisait un effort budgétaire louable, il a estimé que des incertitudes et des interrogations

demeuraient et expliquaient le fait que le groupe UDF présenterait des amendements à l'occasion de la séance publique.

Puis, il a rappelé que le montant de l'apport personnel de l'emprunteur était souvent déterminant pour la réalisation d'un projet immobilier et que la somme empruntée dans le cadre d'un prêt à taux zéro pouvait aujourd'hui être considérée comme constitutive de cet apport par un établissement de crédit. Il a donc souhaité que le ministre précise s'il en serait même pour les sommes empruntées dans le cadre du prêt à taux zéro réformé ou « PTZ plus ».

M. Philippe Folliot a ensuite estimé que, depuis une trentaine d'années, les aides à la personne avaient été privilégiées par rapport aux aides à la pierre. Il a demandé au ministre si celui-ci souhaitait inverser cette tendance et, le cas échéant, quels seraient les objectifs poursuivis et les moyens mobilisés.

Après avoir souligné que le logement et l'emploi étaient les deux secteurs prioritaires en matière de cohésion sociale, M. Robert Lecou a indiqué que les objectifs du Gouvernement en matière de logement étaient largement partagés.

Puis, il a indiqué que son expérience locale lui avait permis de constater la capacité des acteurs de terrain et des élus locaux à obtenir des résultats significatifs en matière de rénovation urbaine lorsqu'une forte volonté existe.

Après avoir souligné le grand nombre de logements privés situés dans les villes petites et moyennes et dans les zones rurales laissés à l'abandon et pouvant être réhabilités ou rénovés, il a appelé de ses vœux une action publique permettant de tirer parti de ce potentiel.

Il a ensuite salué l'efficacité des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et l'intérêt de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ainsi que la progression de 17 % des moyens alloués à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Puis, il a déclaré partager l'analyse du rapporteur quant à la nécessité de permettre aux acteurs de terrain de faire preuve d'imagination en préservant de la souplesse.

M. Philippe Pemezec s'est interrogé sur l'opportunité de centrer la politique du ministère sur la construction de logement social, soulignant sa préférence pour les dispositifs de l'accession sociale à la propriété, notamment pour les locataires habitant depuis longtemps dans un logement social.

Regrettant l'attitude parfois réticente des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) à vendre ces logements sociaux, il a demandé au ministre si le projet de loi sur la cohésion sociale contenait une mesure dans ce sens, permettant, dans les villes bénéficiant d'un parc de logement social important, de faire passer par exemple à 5 ou 10 % le taux de logement devant faire l'objet d'une accession sociale à la propriété.

En réponse aux différents intervenants, M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement, a apporté les précisions suivantes :

– les données budgétaires avancées par le ministère dans le cadre du présent projet de budget seront explicitées autant que de besoin, sans qu'il y ait de doute à avoir sur leur justesse. En revanche, la capacité de l'Etat et des collectivités locales à mobiliser les terrains nécessaires à la construction de logements sociaux est moins évidente, comme par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais, alors que les moyens nécessaires au financement des PLS, les PLU ou les PLAI ont été prévus. L'Etat devrait être amené à renforcer sa mobilisation dans le cadre du projet de loi relatif à l'habitat pour tous, faisant actuellement l'objet de concertations intenses, notamment avec les élus locaux, et qui devrait être examiné au Parlement avant l'été 2005.

Dans la perspective de ce projet de loi, deux idées sont actuellement à l'étude : la première viserait à autoriser l'Etat à confier la gestion d'un terrain à une collectivité locale par le biais d'un bail emphytéotique ; la seconde viserait à ce que le service des domaines fixe un prix d'usage adapté pour les terrains faisant l'objet d'un projet de construction de logement social ;

– une convention a été signée la semaine dernière entre l'Etat et les principaux propriétaires fonciers, tels que la SNCF, Réseau ferré de France, ou la RATP, recensant en Ile-de-France 9,3 millions de mètres carrés de terrains publics disponibles à moyen terme pour le logement social, dont 1,3 million de mètres carrés durant les trois prochaines années, l'accord portant sur 8 millions de mètres carrés. Il est néanmoins nécessaire aujourd'hui d'aller plus loin, notamment en mobilisant d'autres ministères ;

– le taux de la TVA pour les travaux à domicile, actuellement fixé à 5,5 % jusqu'en 2005, ne pourra être maintenu à ce niveau que par une décision à l'unanimité des Etats membres de l'Union européenne. Compte tenu du fait que 4 pays sont actuellement en désaccord avec ce maintien, la France ne peut que tenter de sensibiliser la Commission européenne sur les effets désastreux d'une augmentation de ce taux. A cet effet, un mémoire a été rédigé en début d'année par les services du ministère, mais le point de vue de la France ne sera pris en compte qu'au prix d'une mobilisation de tous les acteurs publics ;

– quel que soit le nom qu'on lui donne, le dispositif renforcé en faveur de l'accession sociale à la propriété doit être mis en place rapidement, notamment par une négociation constructive avec les banques.

Le problème de l'accession sociale à la propriété fait en effet l'objet d'un consensus qui rend nécessaire des mesures législatives, d'autant plus que la part des primo-accédants à la propriété est passée de 60 % du total des accédants à la propriété en 1995 à 45 % en 2002, ce chiffre devant être encore moins élevé actuellement. Contrairement à ce qui a été annoncé dans la presse, la suppression du prêt à taux zéro (PTZ) en vigueur n'a jamais été envisagée, même si le

ministère des finances a travaillé sur la possibilité d'instituer un crédit d'impôt aux particuliers. Le ministère du logement est intervenu afin de garantir l'apport personnel subventionné par l'Etat aux banques et le différé d'amortissement, afin que les ménages les moins aisés puissent accéder à la propriété avec des mensualités acceptables. Les banques ont néanmoins estimé que le dispositif du crédit d'impôt aux particuliers était fort compliqué.

Un amendement portant article additionnel à la loi de finances initiale pour 2005 sera donc examiné par le Parlement accompagné du décret comportant les barèmes, afin de renforcer le dispositif du PTZ en vigueur sans en changer les modalités, notamment budgétaires, sachant que l'objectif est de doubler le nombre des primo-accédants à la propriété dans les logements neufs et anciens.

En outre, un crédit d'impôt sur les sociétés de 7 ans est prévu dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, qui devraient être ramenés à 5 ans au cours de la discussion à la suite de la concertation menée avec les banques, contre deux ans dans le dispositif budgétaire actuellement en vigueur. Contrairement à ce qui a été dit, ce crédit d'impôt n'est pas un don incontrôlé aux banques, dans la mesure où ce nouveau dispositif de PTZ repose sur les mêmes mécanismes de contrôle que celui actuellement en vigueur.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a estimé que la transformation du dispositif du PTZ en crédit d'impôt risquait de modifier la relation entre la banque et le bénéficiaire du prêt, et risquait de réduire les possibilités de contrôle de l'Etat sur les modalités du prêt global réalisé par la banque.

Poursuivant ses réponses, M. Marc-Philippe Daubresse a assuré que le nouveau dispositif fonctionnerait selon les mêmes modalités que celui en vigueur et ne modifierait pas les relations entre l'emprunteur et la banque. Le particulier fera donc sa demande de PTZ dans les mêmes conditions, sachant que seuls les barèmes ont été revalorisés, ce qui n'avait pas été le cas depuis 1995.

Dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2005, la mise en place de ce crédit d'impôt sur les sociétés a été envisagée pour un montant total de 1,2 milliard d'euros contre 550 millions d'euros aujourd'hui, sachant en outre qu'il sera porté à 1,4 milliard d'euros grâce aux nouveaux barèmes négociés par le ministère du logement auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Pour le ministère du logement, l'essentiel est que le dispositif du PTZ soit renforcé, ce qui implique qu'il ne soit pas conditionné par la réalisation d'une quotité de travaux, condition qui a déjà montré son inefficacité en 1995, parce que les jeunes foyers modestes accédant à la propriété ne peuvent financer de surcroît la réfection de leur logement, ce qui n'empêche pas d'éventuelles initiatives parlementaires visant à éviter que le PTZ ne conduise à des effets d'aubaine ou à favoriser le logement indécemment.

Le nouveau dispositif du PTZ a donc un caractère social renforcé, dans la mesure où la durée d'amortissement est allongée pour les bénéficiaires ayant des revenus inférieurs à 2,3 SMIC ; prend également mieux en compte la situation familiale du bénéficiaire ; il tend à augmenter la solvabilité du bénéficiaire de 12 %, et sera étendu au logement ancien.

– s'agissant du scandale que constitue au regard de la crise actuelle du logement, l'existence de nombreux logements vacants (60 000 logements dans un département tel que celui des Alpes-Maritimes), les crédits alloués à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et un dispositif fiscal adapté permettront, en sécurisant le risque locatif, de rendre confiance aux propriétaires privés et ainsi de mobiliser les logements vacants. La même démarche a conduit récemment à l'adoption au Sénat d'une disposition visant à accorder aux créances locatives le statut de créances privilégiées ; elle explique également l'élaboration actuelle avec les partenaires sociaux d'un dispositif de mutualisation du risque locatif pour la partie conventionnée du parc locatif privé ;

– les critiques selon lesquelles le budget du logement pour 2005 serait « en trompe l'œil » ne doivent pas dissimuler l'accord fondamental de chacun avec des objectifs tels que le doublement du nombre de logements locatifs sociaux publics produits chaque année, ou encore la remise sur le marché et le conventionnement de logements locatifs privés vacants. Le débat qui aura lieu en séance publique lors de l'examen de ce budget permettra de juger de la vérité des chiffres ;

Mme Janine Jambu est alors intervenue pour rappeler qu'elle avait constaté lors de nombreux débats, en particulier au cours des Assises nationales du logement, que les chiffres avancés pour financer le plan de cohésion sociale n'étaient pas cohérents avec ceux du budget du logement pour 2005. Elle a considéré qu'il n'était pas acceptable de mettre en doute sa connaissance du dossier et a ajouté qu'elle demanderait au ministre, par écrit, des réponses plus précises à ce sujet.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement, a alors poursuivi son intervention en apportant, en réponse aux différents intervenants, *les précisions suivantes* :

– le débat en séance publique permettra de montrer que les moyens budgétaires disponibles pour 2005 sont en adéquation avec les objectifs énoncés. Un avis de l'Union sociale pour l'habitat (USH), pourtant dirigée par de nombreux élus dont certains sont socialistes ou communistes, a d'ailleurs estimé que les chiffres annoncés dans le projet de loi de cohésion sociale étaient cohérents au regard des objectifs fixés. 22 000 prêts locatifs sociaux (PLS), dont le financement avait été annoncé, pourront effectivement l'être grâce aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 – crédits qui seront entièrement consommés. Il convient par ailleurs de rappeler que le Gouvernement s'est rapproché des producteurs de logements sociaux (bailleurs sociaux publics et privés) pour déterminer l'ampleur des besoins et le rythme auquel ils pourraient être satisfaits.

– pour résoudre la crise actuelle du logement, le Gouvernement mène actuellement une politique volontariste qui s’appuie prioritairement sur le renforcement des aides à la pierre. Il est utile de rappeler que le rapport établi en 2001 par le député Alain Cacheux sur la politique du logement avait estimé que ces aides étaient le premier moyen auquel il fallait recourir pour « structurer une politique de relance du logement », le délégué général de l’USH ayant récemment tenu des propos de même nature. Cela ne doit pas pour autant conduire à réaliser des économies drastiques sur les aides à la personne. La solvabilité des ménages doit au contraire être préservée, ce qui suppose le maintien des aides à la personne. Les barèmes de ces dernières seront revalorisés en 2005 grâce à une progression de 100 millions d’euros des crédits correspondants par rapport au précédent budget ;

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a noté que la hausse des crédits par rapport à 2004 ne s’élevait en réalité qu’à 50 millions d’euros et non 100 millions d’euros, puisque 50 millions d’euros supplémentaires avaient déjà été consacrés à cette politique à partir du 1^{er} juillet 2004 pour donner suite à des annonces effectuées au mois de mars 2004. Il a ajouté que le Gouvernement n’avait alors procédé à aucune autre revalorisation de ces aides depuis le 1^{er} juillet 2003 et a souhaité que l’on dispose à cet égard d’une vision d’ensemble.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement, a alors poursuivi son intervention pour préciser que :

– l’effort massif effectué en faveur des aides à la pierre, qui contraste avec « l’erreur historique » commise sous la précédente législature en matière d’aides à la personne s’accompagnera d’une réforme des aides à la personne qui sera engagée dès le mois de janvier 2005, en tenant constamment compte du taux d’effort des locataires ;

– la vente de logements sociaux à des particuliers sera bien prévue dans le projet de loi habitat pour tous ;

– le Gouvernement a mené, dans le cadre de la relance du processus de décentralisation, une politique de territorialisation des compétences en matière de politique du logement, par exemple dans le domaine des Plans locaux de l’habitat (PLH), politique dont les incidences financières et foncières ont d’ailleurs été soulignées ;

Pour conclure ses propos, M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement, s’est dit ouvert à tout débat sur l’interprétation du chiffrage du budget de son département pour 2005. Il a enfin estimé que ce budget donnait à la politique du logement des moyens sans précédent pour atteindre des objectifs ambitieux.

Puis, la Commission a examiné les crédits du logement pour 2005.

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 pour 2005.*

N° 1865 – tome I - Avis au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2005 sur le logement et l'urbanisme (M. Jean-Pierre Abelin)