



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 6

EMPLOI, TRAVAIL et COHÉSION SOCIALE :

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS SCELLIER

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DU LOGEMENT	13
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005.....	13
II.- L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2003 ET 2004	19
A.- L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2003	19
B.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004	23
III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	26
A.- LA MISE EN PLACE DES MISSIONS ET DES PROGRAMMES	26
1.- Le programme « aide à l'accès au logement »	27
2.- Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement »	28
B.- LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE	31
1.- Les objectifs et les indicateurs de performance du programme « aide à l'accès au logement »	31
2.- Les objectifs et les indicateurs de performance du programme « développement et amélioration de l'offre de logement »	32
C.- LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DES PROGRAMMES	33
1.- Les expérimentations de globalisations des crédits	33
2.- L'architecture en budgets opérationnels de programme (BOP).....	33
CHAPITRE II : LES AIDES À LA PERSONNE.....	37
I.- LES AIDES À LA PERSONNE.....	37
A.- ANALYSE DES DISPOSITIFS EXISTANTS.....	37
B.- LE BUDGET DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	39
1.- Les aides à la personne : une part prépondérante du budget du logement	39
2.- Le budget des aides personnelles au logement en 2004 et 2005	41
C.- LES BENEFICIAIRES DE CES AIDES.....	42
1.- Un nombre de bénéficiaires en baisse depuis le « bouclage » des aides personnelles au logement	42
2.- Un public bien ciblé	42
a) Les « petits ménages ».....	43

<i>b) Des ménages aux revenus modestes</i>	43
D.– L’EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	44
1.– Favoriser l’accès au logement des ménages aux revenus modestes.....	44
2.– Traiter équitablement les différents types de revenus	45
E.– LES REFORMES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	45
1.– Le financement des aides : une nécessaire simplification	45
2.– Le projet de loi autorisant le Gouvernement à simplifier le droit	47
II.– L’AIDE AU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS	48
A.– LES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL).....	49
<i>a) Les missions des fonds de solidarité pour le logement</i>	49
<i>b) Le budget des fonds de solidarité logement</i>	50
<i>c) Les ménages aidés</i>	52
<i>d) L’évolution des FSL dans le cadre de la décentralisation</i>	53
B.– L’AIDE A LA MEDIATION LOCATIVE (AML).....	55
<i>a) L’aide à la médiation locative (AML)</i>	55
<i>b) L’accompagnement social lié au logement</i>	56
C.– LES AIDES DESTINEES AUX ASSOCIATIONS LOGEANT A TITRE TEMPORAIRE DES PERSONNES DEFAVORISEES (ALT)	56
<i>a) Les plans départementaux d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)</i>	56
<i>b) L’aide au logement temporaire (ALT)</i>	57
D.– LES AIDES APPORTEES PAR LES FONDS D’AIDE AUX ACCEDANTS EN DIFFICULTE (FAAD)	59
CHAPITRE III : LES AIDES A LA PIERRE : LA RELANCE DE L’OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL	61
I.– LES AIDES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.....	62
A.– PRESENTATION DES AIDES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.....	62
B.– LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	65
1.– La relance du logement locatif social	65
2.– Le financement du logement locatif social	66
<i>a) Une politique ambitieuse</i>	66
<i>b) La réforme du financement du logement social dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales</i>	68
C.– BILAN DU FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	70
1.– La construction de logements locatifs sociaux.....	70
<i>a) Le prêt locatif à usage social (PLUS)</i>	70
<i>b) Le prêt locatif aidé à l’intégration (PLA-I)</i>	72
<i>c) Le prêt locatif social (PLS)</i>	73
2.– La réhabilitation des logements locatifs sociaux	74
3.– Les opérations de démolition-reconstruction.....	76

4.– La surcharge foncière	77
II.– LE LOCATIF INTERMEDIAIRE.....	78
III.– LA RELANCE DU LOCATIF PRIVÉ : UN NOUVEAU RÉGIME FISCAL FAVORABLE	80
IV.– LE LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE	81
CHAPITRE IV : FAVORISER L'ACCESSION A LA PROPRIETE.....	85
I.– FAVORISER L'ACCESSION A LA PROPRIETE.....	85
II.– LE PRET A L'ACCESSION SOCIALE (PAS)	86
III.– LA RÉFORME DU PRÊT À TAUX ZÉRO	87
A.– PRESENTATION DU DISPOSITIF ACTUEL DE PRET A TAUX ZERO.....	87
1.– Le dispositif actuel	87
2.– Le budget du prêt à taux zéro.....	89
3.– L'évaluation du prêt à taux zéro	90
B.– RENFORCER L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE : LA MISE EN PLACE DU PRÊT À TAUX ZÉRO PLUS.....	92
IV.– UN DISPOSITIF REFORME DE LOCATION ACCESSION.....	94
A.– PRESENTATION DU DISPOSITIF DE LOCATION ACCESSION.....	94
1.– Le régime juridique antérieur	94
2.– Les limites du dispositif.....	94
B.– LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU PRET CONVENTIONNE	95
1.– Le prêt social de location-accession	95
2.– Des mesures d'incitations fiscales mises en place par la loi du 9 août 2004 relative au soutien de la consommation et de l'investissement.....	96
3.– Les caractéristiques du nouveau prêt	97
V.– FONCTIONNEMENT DU FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE ET MÉCANISME D'AIDE POUR LES ACCEDANTS EN DIFFICULTE	98
A.– LE FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE	98
1.– La mission du FGAS.....	98
2.– Les ressources du FGAS	99
a) <i>Les ressources du FGAS</i>	99
b) <i>La trésorerie du FGAS</i>	100
B.– ÉTENDRE LES FONDS D'AIDE AUX ACCEDANTS EN DIFFICULTES (FAAD) DESTINES A DES CATEGORIES SPECIFIQUES D'EMPRUNTEURS.....	101
C.– LA SECURISATION : UN DISPOSITIF EN FAVEUR DES ACCEDANTS EN DIFFICULTE	102
CHAPITRE V : L'AMÉLIORATION DU PARC PRIVE	105
I.– LES ACTIONS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT.....	105
A.– L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT	105
1.– Les missions de l'ANAH	105

Subventions versées	107
Logements subventionnés	107
Coût moyen des subventions versées	107
Propriétaires bailleurs.....	107
266,9.....	107
87.300.....	107
3.057.....	107
Propriétaires occupants.....	107
148,2.....	107
70.778.....	107
2.094.....	107
2.– Le budget de l’ANAH	108
<i>a) Les ressources de l’ANAH</i>	108
<i>b) Les dépenses de l’ANAH</i>	111
3.– La réforme de l’ANAH	113
<i>a) Un bilan quantitatif non négligeable</i>	113
<i>b) Les améliorations possibles</i>	115
B.– LES OPERATIONS PROGRAMMEES D’AMELIORATION DE L’HABITAT	116
1.– Une démarche cohérente pour mettre en œuvre des procédures de réhabilitation efficaces	116
2.– Une meilleure prise en compte de la dimension urbaine et sociale	117
3.– L’OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) et L’OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)	118
<i>a) L’OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)</i>	118
<i>b) L’OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)</i>	118
II.– LA LUTTE COTRE L’INSALUBRITE ET L’HABITAT INDIGNE	120
1.– Les copropriétés dégradées	120
<i>a) Améliorer la procédure de plan de sauvegarde</i>	121
<i>b) Faciliter le portage immobilier provisoire de lots de copropriétés en difficulté dans le cadre d’une procédure de plan de sauvegarde de copropriétés</i>	122
<i>c) Renforcer la procédure de mise sous administration provisoire des copropriétés dégradées</i>	122
2.– Les nouvelles mesures de la loi du 1^{er} août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain	122
III.– LES AIDES FISCALES	123
IV.– LIMITER LES PHÉNOMÈNES DE VACANCES DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS ...	124
V.– ÉTAT DES LIEUX DU PARC DE LOGEMENT EN FRANCE	125
ANNEXE	129
LES AIDES FISCALES AU LOGEMENT	129

EXAMEN EN COMMISSION.....131

INTRODUCTION

L'objectif de la politique du logement est de permettre à chacun de se loger dans les conditions auxquelles il aspire. L'enjeu est majeur puisqu'il porte sur un aspect symbolique de la vie quotidienne de chaque ménage, de chaque Français – on sait que la charge du logement pèse très lourd, pour atteindre en moyenne un tiers des revenus.

Le projet de budget illustre la politique volontariste menée par le Gouvernement dans le domaine de la politique du logement. Depuis 2002, les réformes ont été nombreuses : ainsi la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) est souvent apparue par sa rigidité comme un frein à la construction de logements. La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a pour objet de simplifier quelques-unes de ces dispositions. Par ailleurs elle crée un dispositif fiscal simple et efficace d'incitation à la création d'une offre locative nouvelle, de l'ordre de 40.000 logements par an, qui constitue un élément important de réponse à la tension locative dans les grandes agglomérations. Ces tensions locatives nécessitent d'aller plus loin et d'agir sur les autres segments du marché que constituent le parc locatif social et les dispositifs d'accession à la propriété.

En 2005, le budget du logement devrait s'élever à 6,526 milliards d'euros, soit une augmentation de 8,35 % par rapport à 2004, à périmètre constant.

Les crédits budgétaires en faveur des aides à la personne devraient représenter 5,18 milliards d'euros, soit une hausse de 6,87 % (à périmètre constant). En 2003, les aides au logement ont bénéficié à 6,1 millions de personnes. Ces aides remplissent leur rôle de solvabilisation des ménages les plus modestes puisque les locataires représentent 86,9 % des bénéficiaires. Parmi les locataires, 98 % ont un revenu inférieur à deux fois le SMIC.

Afin de favoriser l'accès au logement des plus démunis, l'État finance les fonds de solidarité pour le logement (FSL), et l'aide à la médiation locative (AML). En vertu de la loi du 13 août 2004, ces deux aides sont transférées aux Conseils généraux. De plus, les crédits des aides destinées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) seront transférés, en 2005, sur le budget de la direction générale des affaires sociales.

Après avoir poursuivi l'objectif de 80.000 nouveaux logements en 2004, le Gouvernement prévoit de financer la construction de 105.000 logements locatifs sociaux en 2005. Cet objectif représente une hausse de 31,25 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Le financement du logement social devrait être doté en 2005 de 442 millions d'euros d'autorisations de programme, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2004, et de 465 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 61 % par rapport à 2004.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, actuellement en débat devant le Parlement, prévoit de porter la production de logements locatifs sociaux à une moyenne annuelle de 100.000 par an sur la période 2005–2009, (hors programme national de rénovation urbaine). La dotation cumulée, prévue pour la réalisation d'opérations locatives sociales hors programme de rénovation urbaine, s'élève à 2.370 millions d'euros en autorisations de programme et 2.761 millions d'euros en crédits de paiement.

Une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre, accompagne cette relance. Elle prévoit une augmentation substantielle de la participation des employeurs à l'effort de construction affectée au logement locatif social. Une enveloppe annuelle de 210 millions d'euros de subventions, issue des fonds collectés au titre du 1 % logement, sera ainsi distribuée, pendant la durée du plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux, dans le cadre de concertations décentralisées au niveau régional.

Ce projet de budget permet aussi de relancer l'accession à la propriété. Il propose une amélioration du dispositif de prêt à taux zéro, afin de porter de 100.000 à plus de 240.000 le nombre de primo-accédants aidés. Le financement du nouveau dispositif sera assuré grâce à un crédit d'impôt qui sera versé aux établissements de crédit afin de compenser l'absence d'intérêts financiers à la charge des emprunteurs.

Rappelons par ailleurs, que le décret du 26 mars 2004 et la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement ont réformé le dispositif de location-accession. Bénéficiant d'un taux de TVA réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans le dispositif est désormais plus attractif. Ce nouveau prêt doit permettre de financer 5.000 logements pour les ménages les plus modestes et favoriser l'accession à la propriété.

Le projet de budget renforce aussi les moyens financiers en faveur de l'amélioration du parc privé. Les moyens accordés par l'État à l'ANAH devraient connaître une hausse significative en 2005 : ils devraient s'élever à 462 millions d'euros en autorisations de programme (soit une augmentation de 17 % par rapport à 2004) et à 395 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2004.

Ce projet de budget montre que le Gouvernement a pris l'ensemble des dossiers de la politique du logement à bras-le-corps et travaille activement à l'amélioration des différents dispositifs afin de rendre cette politique plus efficace, plus juste et plus adaptée aux besoins réels de logement des Français.

LE BUDGET DU LOGEMENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

En 2005, le budget du logement devrait s'élever à **6.526,78 millions d'euros**, soit une augmentation de 0,35 % par rapport aux crédits inscrits en 2004 qui représentaient 6.504,30 millions d'euros. Cependant, en tenant compte des changements de périmètre, le budget du logement augmente de **8,35% en 2005 par rapport à 2004**.

En 2005, les crédits budgétaires en faveur des **aides à la personne** devraient représenter **5.179 millions d'euros**, soit une hausse de 2,6 % par rapport aux crédits votés en 2004 qui s'élevaient à 5.046 millions d'euros. À périmètre constant, en prenant en compte la nouvelle clé de répartition entre État et CNAF, le budget des aides à la personne augmente donc de 6,87 %.

S'agissant de la participation de l'État au financement du logement des personnes défavorisées, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux seuls conseils généraux le pilotage et le financement des fonds de solidarité pour le logement (FSL) et de l'aide à la médiation locative (AML) à compter du 1^{er} janvier 2005. Ces crédits sont donc supprimés du budget du logement et donneront lieu à compensation financière au profit des collectivités locales désormais compétentes. Les crédits destinés aux aides aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) sont transférés, en 2005, sur le budget de la direction générale de l'action sociale.

Le Gouvernement prévoit de financer la construction de 105.000 logements locatifs sociaux en 2005. Le financement du logement social est imputé sur le chapitre 65-48, article 10, « opérations locatives et renouvellement urbain hors politique de la ville » devrait être doté en 2005 de **442 millions d'euros** en autorisations de programme, soit une augmentation de 22 %, et de **465 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une augmentation de 61 %.

Le projet de budget propose une amélioration du dispositif du prêt à taux zéro, afin de porter de 100.000 à plus de 240.000 le nombre de primo-accédants aidés. Le financement du nouveau dispositif, le **PTZ PLUS**, sera assuré grâce à un crédit d'impôt qui sera versé aux établissements de crédit afin de compenser l'absence d'intérêts financiers à la charge des emprunteurs.

S'agissant de l'amélioration de l'habitat privé, les moyens accordés par l'État à l'ANAH devraient connaître une hausse significative en 2005 : ils devraient s'élever à 462 millions d'euros en autorisations de programme et **395 millions d'euros** en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 17 % et 5 % par rapport à 2004.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 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 ».

CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DU LOGEMENT

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

En 2005, le budget du logement devrait s'élever à 6.526,78 millions d'euros, soit une augmentation de 0,35 % par rapport aux crédits inscrits en 2004 qui représentaient 6.504,30 millions d'euros. Cependant, en tenant compte des changements de périmètre, c'est-à-dire de la nouvelle clé de répartition du financement des aides personnelles entre l'État et la CNAF qui diminue la contribution de l'État de 200 millions d'euros, et de la réforme du prêt à taux zéro, la hausse du budget du logement représente 8,35 % en 2005 par rapport à 2004 à périmètre constant.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005 par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2004.

CREDITS DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Évolution de 2005 par rapport à 2004 (en %)
Dépenses ordinaires	5.096,08	5.229,24	2,61
Crédits de paiement	1.408,22	1.297,54	- 7,86
Total des moyens de paiement	6.504,30	6.526,78	0,35
Autorisations de programme	1.634,39	1.206,01	- 26,2

Source : projet de loi de finances

Depuis 2001, le budget de l'urbanisme et du logement comporte deux agrégats au lieu de cinq auparavant : l'agrégat 21 intitulé « solidarité dans le logement » et l'agrégat 22 intitulé « développement de l'habitat et renouvellement urbain ».

L'agrégat « solidarité dans le logement » correspond à la contribution de l'État au financement :

- des aides personnelles au logement ; ces aides ont pour finalité d'abaisser, dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession, le taux d'effort (part des revenus consacrée au logement) des ménages ; les crédits d'aides personnelles représentaient près de 77 % des crédits de la loi de finances initiale pour 2004,

- de dispositifs spécifiques de solidarité relatifs, d'une part, au logement des personnes défavorisées - fonds de solidarité pour le logement (FSL), aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT), aide aux organismes pratiquant la médiation locative (AML), d'autre part, aux accédants en difficulté - fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux seuls conseils généraux le pilotage et le financement des FSL et de l'AML à compter du 1^{er} janvier 2005. Ces crédits sont donc supprimés du budget du logement et sont transférés, du fait de la décentralisation aux conseils généraux, sur le budget du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des libertés locales.

Cependant, il est créé sur le chapitre 44-30 un article 40 « *Contribution de l'État au financement des dispositifs d'aide au logement des personnes défavorisées* » sur lequel sera imputée, le cas échéant, la contribution de l'État aux fonds d'aide aux accédants en difficulté ainsi que les reports de l'ancien chapitre 46-50.

En 2005, les crédits destinés au financement de l'ALT (ALT normale et AGAA) sont transférés sur le budget de la direction générale de l'action sociale (section Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale).

L'agrégat solidarité pour le logement devrait représenter en 2005 un budget de 5,179 milliards d'euros, soit, en considérant le nouveau périmètre du budget du logement, une augmentation par rapport à 2004 de 2,63 %.

AGREGAT « SOLIDARITE DANS LE LOGEMENT »

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005
Titre IV			
Chap.46-40	Contribution de l'État au financement des aides à la personne	5.046	5.179
Chap.46-50	Participation de l'État aux FSL et aux fonds d'aide aux accédants en difficultés Subvention aux associations de logement logeant des personnes défavorisées.	121,3	—
TOTAL		5.167,30	5.179

Source : projet de loi de finances

Sont financés sur l'agrégat « *développement de l'habitat et renouvellement urbain* », l'ensemble des moyens de la section logement, hors aides de l'État au logement dans les départements d'outre-mer, affectés au développement de l'habitat, d'une part, au renouvellement urbain, d'autre part.

AGREGAT : « DEVELOPPEMENT DE L'HABITAT ET RENOUVELLEMENT URBAIN »

(en millions d'euros)

Chapitre	intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Évolution (en %)
Titre III				
Chap.34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information	2,609	1,609	- 38,33
Chap. 36-40	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention de fonctionnement	6,099	5,700	- 6,54
Chap. 37-40	Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité	13	13	0
Titre IV				
Chap. 44-30	Interventions en faveur du logement	19,105	8,990	- 52,94
Chap.44-30	Recherche scientifique et technique. Subvention de fonctionnement	20,943	20,943	0
Total des dépenses ordinaires		61,757	50,243	- 18,64
Titre V				
Chap. 55-21	Logements, travaux	10,340	0,200	- 98,07
Chap. 57-30	Études en matière de construction, de logement et d'habitat	17,003	14,921	- 12,24
Titre VI				
Chap. 65-23	Urbanisme, aménagement du cadre de vie urbain	24,6	-	-
Chap. 65-30	Subventions en matière de recherche	2,115	2,115	0
Chap. 65-48	Construction et amélioration de l'habitat	1.372,860	1.255,300	- 8,56
Chap. 65-50	Contribution de l'État au fonds de garantie à l'accession sociale	25	25	0
Total des dépenses en capital		1.451,918	1.297,536	- 10,63
TOTAL		1.513,675	1.347,779	- 10,96

Source : projet de loi de finances

Cet agrégat se répartit entre quatre composantes :

– *développement et renouvellement du parc social* : constitué principalement par les prêts aidés en faveur du logement social. Relèvent également de cette composante : les subventions pour surcharge foncière destinées à faciliter la réalisation de logements sociaux, tout particulièrement en région Île-de-France, une enveloppe de crédits réservée au financement de places d'hébergement d'urgence ou de logements d'urgence pour les personnes en grande difficulté, les subventions visant à améliorer la qualité du service rendu aux habitants ou à rendre possible la restructuration lourde des quartiers en difficulté (démolitions et changements d'usage), désormais prises en charge dans leur quasi-totalité par l'ANRU, les subventions d'investissement versées pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage.

– *développement et renouvellement du parc privé* : il s'agit, pour l'essentiel, de la subvention versée à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), établissement public administratif, tant pour ses dépenses de fonctionnement (notamment, dépenses en personnel) que pour ses dépenses

d'investissement. Relèvent également de cette composante les crédits relatifs à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité.

– *les aides à l'accession à la propriété,*

– *études, recherche, information et animation des réseaux professionnels.*

Compte tenu de la nouvelle configuration ministérielle, 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 ⁽¹⁾ du budget du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, d'autre part, les crédits du logement sont rattachés à la section logement du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale.

Trois lignes finançant jusque-là indifféremment des actions logement et des actions urbanisme ont dû être partagées. Il s'agit :

– de l'article 10 du chapitre 34-30 (communication), à hauteur de 50/50 ;

– de l'article 20 du chapitre 44-30 (subventions aux associations), à hauteur de 90 % pour le logement et 10 % pour l'urbanisme ;

– de l'article 10 du chapitre 57-30 (études centrales et locales), à hauteur de 35 % pour le logement et 65 % pour l'urbanisme.

Pour ne pas complexifier leur gestion, il a été en outre décidé que l'ensemble des lignes BCRD (recherche) resteraient en 2005 inscrites sur la section logement.

Le tableau suivant retrace l'évolution du budget du logement selon son ancien périmètre (en intégrant les crédits transférés sur les budgets de d'autres sections ministérielles) ⁽²⁾. Le second tableau retrace l'évolution du budget du logement dans le cadre de son nouveau périmètre.

(1) Dont l'intitulé devient « services communs et urbanisme ».

(2) En italique, figurent les chapitres budgétaires qui ont fait l'objet d'un transfert de crédits

LE BUDGET EN FAVEUR DU LOGEMENT EN 2005 (NOUVEAU PERIMETRE)

Chap.	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information	1,609	1,609	0 %
	Art. 10. Information du public, des collectivités locales, des services et des professions. Éditions et actions de formation	1	1	0 %
	R.20. Secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture. Recherche	0,609	0,609	0 %
36-40.	Art.10. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention de fonctionnement	6,099	5,700	-6,5 %
37-40	Art.10. Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité	13	13	0 %
44-30	Interventions en faveur du logement et de l'habitat	8,424	8,990	+ 6,7 %
	Art.20. Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement	1,174	1,740	+ 48,1 %
	Art.30. Subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement	5,75	5,75	0 %
	Art.50. Paiement à la SGFGAS des frais de gestion du prêt à taux zéro et du dispositif de sécurisation de l'accession sociale	1,50	1,50	0 %
	<i>Art.60. Contribution au paiement des frais de structure des établissements publics d'aménagement</i>	-	-	-
	<i>Art. 70. Subventions aux agences d'urbanisme</i>	-	-	-
44-40	R. 10. Recherche scientifique et technique. Subvention de fonctionnement. Centre scientifique et technique du bâtiment	20,943	20,943	0 %
46-40	Art 10. Contribution de l'État au financement des aides à la personne	5.046	5.179	+2,64 %
46-50	<i>Participation de l'État aux FSL et aux fonds d'aides aux accédants en difficulté. Subventions aux ALT</i>	-	-	-
	<i>Art.10. Participation de l'État aux FSL</i>	-	-	-
	<i>Art.20. Contribution de l'État au FNAL pour l'aide aux ALT</i>	-	-	-
55-21	Logements, travaux	0,40	0,20	- 50 %
	<i>Art.10. Travaux dans les grands sites nationaux et opérations exemplaires</i>	-	-	-
	<i>Art. 20. Acquisitions foncières</i>	-	-	-
	Art. 40. Résorption de l'insalubrité : réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité	0,40	0,20	- 50 %
57-30	Études en matière de construction, de logement et d'habitat	7,849	14,921	+ 90,1 %
	Art.10. Études centrales et locales en matière d'habitat. Études en matière d'urbanisme antérieures au 1er janvier 2005	4,928	12	+ 143,5 %
	Art. R. 20 PUCA. Recherche	2,921	2,921	0 %
65-30	Subventions en matière de recherche	2,115	2,115	0 %
	PUCA. Recherche	1,078	1,078	0 %
	CSTB. Autres dépenses d'équipement. Recherche	1,037	1,037	0 %
65-48	Construction et amélioration de l'habitat	1.372,86	1.255,30	-8,6 %
	Art.10. Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville	287,86	465	+61,5 %
	Art.30. Qualité de l'habitat et de la construction. PUCA	5,50	5,80	+5,5 %
	Art.40. Accession à la propriété. Prêt sans intérêt.	525	265	-49,5 %
	Art.60. Opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieurs au 1/01/2004 et aires d'accueil des gens du voyage	18	18	0 %
	Art.70. Résorption de l'habitat insalubre	8	8	0 %
	Art.80. Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine	152,50	98,50	-35,4 %
	Art.90. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention d'investissement	376	395	+5,1 %
65-50	Art. 10. Contribution de l'État au FGAS	25	25	0 %
TOTAL DO + CP		6.504,30	6.526,78	0,35 %

LE BUDGET EN FAVEUR DU LOGEMENT EN 2005 (ANCIEN PERIMETRE)

Chap.	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information	1,609	1,609	0 %
	Art. 10. Information du public, des collectivités locales, des services et des professions. Éditions et actions de formation	1	1	0 %
	R.20. Secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture. Recherche	0,609	0,609	0 %
36-40	Art.10. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention de fonctionnement	6,099	5,700	-6,5 %
37-40	Art.10. Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité	13	13	0 %
44-30	Interventions en faveur du logement et de l'habitat	18,974	20,379	+ 7,40 %
	Art.20. Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement	1,174	1,740	+ 48,1 %
	Art.30. Subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement	5,750	5,750	0 %
	Art.50. Paiement à la SGFGAS des frais de gestion du prêt à taux zéro et du dispositif de sécurisation de l'accession sociale	1,5	1,5	0 %
	Art.60. Contribution au paiement des frais de structure des établissements publics d'aménagement	1,6	1,612	0,75 %
	Art. 70. Subventions aux agences d'urbanisme	8,95	9,618	7,46 %
	Art. 90. Actions concertation, formation, animation. urbanisme	-	0,159	-
44-40	R. 10. Recherche scientifique et technique. Subvention de fonctionnement. Centre scientifique et technique du bâtiment	20,943	20,943	0 %
46-40	Art 10. Contribution de l'État au financement des aides à la personne	5.046	5.179	+2,64 %
46-50	Participation de l'État aux FSL et aux fonds d'aides aux accédants en difficulté. Subventions aux ALT	121,3	126	3,87 %
	Art.10. Participation de l'État aux FSL	81,3	81	-0,37
	Art.20. Contribution de l'État au FNAL pour l'aide aux ALT	40	45	12,5 %
55-21	Logements, travaux	11,2	16,481	47,15 %
	Art.10. urbanisme, études, acquisition et travaux	10,8	16,281	
	Art. 40. Résorption de l'insalubrité : réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité	0,4	0,2	- 50 %
57-30	Études en matière de construction, de logement et d'habitat	7,849	14,921	+ 90,1 %
	Art.10. Études centrales et locales en matière d'habitat. Études en matière d'urbanisme antérieures au 1er janvier 2005	4,928	12	+ 143,5 %
	Art. R.20. PUCA. Recherche	2,921	2,921	0 %
65-23	Urbanisme, aménagement du cadre de vie urbain	24,6	27,53	11,91 %
65-30	Subventions en matière de recherche	2,115	2,115	0 %
	PUCA. Recherche	1,078	1,078	0 %
	CSTB. Autres dépenses d'équipement. Recherche	1,037	1,037	0 %
65-48	Construction et amélioration de l'habitat	1.372,86	1.255,3	-8,56 %
	Art.10. Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville	287,86	465	+61,5 %
	Art.30. Qualité de l'habitat et de la construction. PUCA	5,5	5,8	+5,5 %
	Art.40. Accession à la propriété. Prêt sans intérêt.	525	265	-49,5 %
	Art.60. Opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieurs au 1/01/2004 et aires d'accueil des gens du voyage	18	18	0 %
	Art.70. Résorption de l'habitat insalubre	8	8	0 %
	Art.80. Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine	152,5	98,5	-35,4 %
	Art.90. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention d'investissement	376	395	+5,1 %
65-50	Art. 10. Contribution de l'État au FGAS	25	25	0 %
TOTAL DO + CP		6.671,55	6.707,98	+0,55 %

II.- L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2003 ET 2004

Le tableau ci-dessous rappelle l'évolution du budget du logement depuis 2001 :

ÉVOLUTION DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Budget urbanisme et logement	7.432,69	7.302,94 (- 1,75 %)	7.323,01 (+ 0,27 %)	6.680,88 (- 8,77 %)	6.707,98 (+ 0,55 %)
Dépenses ordinaires (titres III et IV)	5.501,04	5.406,13 (- 1,73 %)	5.403,27 (- 0,05 %)	5.229,05 (- 3,22 %)	5.366,63 (2,65 %)
Dépenses en capital (titres V et VI)					
- AP	2.064,71	2.141,87 (+3,74 %)	2.009,3 (-6,19 %)	1.682,41 (-16,27 %)	1.206,01 (- 26,2 %)
- CP	1.931,65	1.896,81 (- 1,8 %)	1.919,74 (+ 1,21 %)	1.451,83 (-24,37 %)	1.341,35 (-7,08 %)

Source : Ministère du logement et de la ville

A.- L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2003

Le montant des reports 2002 sur 2003 s'est élevé à 274,962 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous :

REPORTS DE CREDITS SUR L'EXERCICE 2003

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Reports
chapitre 34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information	0,27
chapitre 36-40	ANAH - subvention de fonctionnement	-
chapitre 37-40	Lutte contre le saturnisme	9,14
Total titre III		9,42
chapitre 44-30	Interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme	0,0004
chapitre 46-40	Contribution de l'État au financement des aides à la personne	-
chapitre 46-50	Participation de l'État aux FSL et aux FAAD - subventions aux associations logeant des personnes défavorisées	7,02
Total titre IV		7,03
Total DO (titres 3 et 4)		16,44
chapitre 55-21	Urbanisme, acquisitions et travaux	14,56
chapitre 57-30	Construction, logement, habitat et urbanisme	6,95
Total titre V		21,51
chapitre 65-06	Dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles	reports au chap. 65-23
chapitre 65-23	Urbanisme, aménagement du cadre urbain	31,31
chapitre 65-30	Subventions en matière de recherche	1,78
chapitre 65-48	Construction et amélioration de l'habitat	196,57
chapitre 65-50	Contribution de l'État au FGAS	7,34
Total titre 6		237,01
Total CP (titres V et VI)		258,52
Total général		274,96

Source : Ministère du logement et de la ville

Deux mises en réserve se sont succédé au cours de l'exercice 2003 : dans un premier temps ⁽¹⁾, une mise en réserve dite d'innovation et de précaution portant sur les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 puis, dans un second temps ⁽²⁾, une mise en réserve portant sur les reports 2002 sur l'exercice 2003 :

EXECUTION DES CREDITS EN 2003

(en milliers d'euros)

	LFI 2003	Reports 2002	LFI + reports	Crédits LFI gelés	Reports gelés	Total crédits gelés	%
DO	5.403.268,959	16.442,501	5.419.711,460	20.551,259	272,317	20.823,576	0,38 %
AP	2.009.305,000	129.579,886	2.138.884,886	343.352,700	—	343.352,700	16,05 %
CP	1.919.739,000	258.519,654	2.178.258,655	226.789,899	254.494,736	481.284,635	22,09 %
CP	7.323.007,959	274.962,156	7.597.970,115	247.341,158	254.767,053	502.108,211	6,61 %

Source : Ministère du logement et de la ville

Sauf exception, les crédits mis en réserve ont été annulés. Ces annulations ont été opérées en trois temps.

Par un décret du 14 mars 2003, une partie des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 sur le budget de l'urbanisme et du logement a été annulée. S'ils ne représentent que 0,20 % des crédits de dépenses ordinaires (du fait de l'exclusion des crédits destinés au financement des aides personnelles au logement), ils représentent près de 4,8 % du total des autorisations de programme et près de 5,8 % du total des crédits de paiement.

De nouvelles annulations sont intervenues par un décret du 3 octobre 2003. D'un total de 128,625 millions d'euros, celles-ci ont concerné la quasi-totalité des crédits mis en réserve dès février au titre de la loi de finances initiale et non annulés en mars ainsi qu'une partie des reports mis en réserve en juin. Ces nouvelles annulations ont marginalement affecté les dépenses ordinaires, mais elles ont diminué de près de 5,9 % les crédits de paiement.

Enfin, les dernières annulations sont intervenues par voie de finances rectificative pour 2003. Elles ont principalement affecté les autorisations de programme. Dans le même temps, une ouverture de 107 millions d'euros est intervenue au titre des aides personnelles au logement article 10 du chapitre 46-40 qui a compensé les annulations sur les crédits de dépenses ordinaires (article 10 du chapitre 46-40).

(1) Lettre du ministre chargé du budget du 3 février 2003.

(2) Lettre du ministre chargé du budget du 22 avril 2003.

Au total, le montant des annulations intervenues tout au long de l'année 2003 se décompose comme suit :

ANNULATIONS DE CREDITS

(en millions d'euros)

	LFI + reports+ LFR	Crédits annulés en mars	Crédits annulés en octobre	Crédits annulés en décembre	Total annulations 2003	%
DO	5.526,71	11,30	0,70	2,49	14,49	0,26
AP	2.138,930	103,61	–	298,43	402,04	18,80
CP	2.178,25	125,84	127,92	111,62	365,38	16,77
CP	7.704,97	137,14	128,62	114,11	379,87	4,93

Source : Ministère du logement et de la ville

Les montants en cause représentent de l'ordre de 402 millions d'euros en autorisations de programme et 380 millions d'euros de crédits de paiement, soit respectivement 5,4 % et 4,9 % du total disponible sur l'année.

La loi de finances rectificative pour 2003 a prévu :

- d'une part, l'ouverture d'une dotation complémentaire de 107 millions d'euros sur l'article 10 du chapitre 46-40 au titre des aides personnelles au logement ;

- d'autre part, des annulations de 300,9 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme et de 114,1 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement

À cette occasion, des redéploiements internes ont, en outre, été opérés en accord avec les services de la direction du budget :

- d'un montant de 4 millions d'euros de l'article 10 du chapitre 46-50 vers l'article 20 du chapitre 46-50 afin d'abonder la dotation relative à l'ALT ;

- d'un montant de 45 millions d'euros en crédits de paiement de l'article 10 du chapitre 65-48 vers l'article 40 du chapitre 65-48 dans le but de constituer un « stock » de 80 millions d'euros de reports qui viendront abonder la dotation du prêt à taux zéro prévue pour 2004.

Au 31 décembre 2003, l'état des dotations ouvertes était le suivant :

DOTATIONS AU 31 DECEMBRE 2003

(en millions d'euros)

	LFI + reports + LFR	Total annulations	Dotations après annulations	%
DO	5.526,71	14,49	5.512,21	99,74
AP	2.138,93	402,04	1.736,88	81,20
CP	2.178,25	365,38	1.812,87	83,23
CP	7.704,97	379,88	7.325,08	95,07

Source : Ministère du logement et de la ville

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

Le chapitre 44-30 « Interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme » a également été soumis à des annulations de crédits, même si une partie des crédits initialement mis en réserve (1,5 million d'euros) a été rétablie en octobre. Il s'est donc révélé difficile d'honorer l'intégralité des engagements issus des conventions conclues avec les associations œuvrant dans les domaines du logement ou de l'urbanisme, en particulier le réseau des ADIL et celui des agences d'urbanisme. Concernant enfin l'article 10 du chapitre 46-50 « Contribution de l'État aux FSL », le choix a été fait de mobiliser toute la trésorerie excédentaire des FSL afin de ramener au juste nécessaire les crédits de réabondement versés par l'État en 2003. Finalement, les reports potentiels n'ont pas été mis en œuvre dans leur totalité, le montant des annulations a atteint près de 11 % de la dotation initiale et les crédits délégués aux départements (58 millions d'euros) ont, par rapport à ceux de l'année précédente (70,2 millions d'euros), diminué de 17 %.

Concernant les dépenses en capital, les autorisations de programme ouvertes ont enregistré une baisse de 18,8 %. Il s'est donc révélé indispensable d'opérer certains redéploiements internes.

Ainsi qu'indiqué précédemment, il a été possible de pallier, grâce à un mouvement interne à partir des crédits consacrés au prêt à taux zéro, le gel des autorisations de programme sur les articles relatifs à la production et à l'amélioration des logements sociaux (articles 03, 04, 05, 10 et 20) hors zones urbaines sensibles. Les autorisations de programme de l'article 80 du chapitre 65-48 affectées aux opérations situées en zones urbaines sensibles ont quant à elles connu une baisse, passant de 250 millions d'euros à 175 millions d'euros.

Par ailleurs, il convient de signaler que l'ANAH a pu bénéficier en 2003 d'un montant d'autorisations d'engagement de l'ordre de 400 millions d'euros, grâce à l'utilisation de reports internes à l'Agence. Quant aux crédits de paiement, ils ont été réduits de 16,7 %, la régulation portant à la fois sur les dotations de la loi de finances initiale et sur les reports de 2002. Les dotations des chapitres 57-30

(articles 10 et 20) et du chapitre 65-30 (articles 10 et 20) consacrées aux études et à la recherche ont été fortement affectées dans un premier temps, puis réabondées courant novembre pour permettre le règlement des factures en attente.

Les dotations de l'article 10 du chapitre 55-21 et des articles 10, 20, 30 et 50 du chapitre 65-23 finançant les actions d'urbanisme ont également été touchées par la régulation budgétaire. Les dépenses obligatoires de l'article 20 du chapitre 55-21 – en particulier, d'entretien des terrains – ont été financées, l'impact de la régulation ayant porté sur les dépenses liées aux acquisitions nouvelles, en ZAD notamment.

S'agissant de l'article 30 du chapitre 65-23 « Villes nouvelles », les crédits disponibles en 2003 n'ont pas permis de verser aux collectivités supports des villes nouvelles la totalité des sommes qui devaient leur revenir au titre des subventions dites d'équilibre et des subventions pour différé d'amortissement des emprunts. L'équilibre financier des collectivités concernées s'en est trouvé fragilisé ainsi que leurs capacités d'investissement, étant rappelé qu'en 2002, 15 % de la production de logements en Île-de-France ont été le fait des villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Melun-Sénart.

Le taux de consommation des crédits de titres III et IV a atteint 97,8 %. Ce résultat appelle les observations suivantes :

– sur les crédits relatifs à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (article 10 du chapitre 37-40) : bien qu'il subsiste un écart important entre les engagements et les mandatements, il faut souligner que la gestion s'est nettement améliorée par rapport à l'année 2002 avec une augmentation des paiements de près de 50 % ;

– sur les crédits relatifs à la participation de l'État aux FSL (article 10 du chapitre 46-50) : la levée tardive des gels a conduit à déléguer le solde des dotations en fin de gestion. Ainsi, dans plusieurs départements, il n'a pas été possible d'ordonnancer les sommes correspondantes dans les délais.

Le taux de consommation a atteint 94,8 % pour les autorisations de programme et 89,5 % pour les crédits de paiement.

Les écarts constatés entre les crédits ouverts et les crédits consommés sont dus pour l'essentiel à la régulation budgétaire et aux dispositions tardives prises par la loi de finances rectificative.

B.– L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004

Les crédits votés en 2004 s'élevaient à 6.680 millions d'euros, soit une baisse de 8,77 % par rapport aux crédits votés en 2003. Cette baisse n'a cependant impliqué en rien une baisse des moyens en faveur du logement. En effet, s'agissant de la construction et l'amélioration de l'habitat locatif social, la

diminution du taux de rémunération du livret A, répercutée sur le taux d'intérêt des prêts aux organismes de logement social, a permis de réduire le taux de subvention de l'État par logement, tout en assurant un programme supérieur à celui de 2003 : 63.000 logements PLUS et PLAI au lieu de 42.000.

Le montant des reports 2003 sur 2004 s'élève à 285,714 millions d'euros.

Le report de 107 millions d'euros sur le chapitre 46-40/10 « contribution de l'État au financement des aides à la personne » correspond aux crédits ouverts par la loi de finances rectificative qui ont été engagés en 2003 mais non ordonnancés. Plus globalement, il faut souligner que les crédits gelés en cours d'année 2003 et non annulés en loi de finances rectificative de fin d'année ont pu être reportés sur l'exercice 2004.

Le tableau ci-après fait apparaître le montant des crédits mis en réserve en avril 2004. Cette réserve de précaution a concerné les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004 ainsi que les reports 2003 sur 2004 :

GELS BUDGETAIRES

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Reports	LFI + reports	Crédits gelés (LFI + reports)
DO	5.217,37	119,56	5.336.944,97	33,97
AP	1.634,39	37,18	1.671,58	352,76
CP	1.408,22	166,14	1.574,37	270,44
CP	6.625,60	285,71	6.911,31	304,40

Source : Ministère du logement et de la ville

L'intégralité des reports de 2003 sur 2004 ainsi qu'une partie des crédits de la loi de finances initiale mis en réserve ont été dégelés au cours du mois de juillet 2004.

Par décret du 9 septembre 2004, une partie des crédits inscrits en loi de finances initiale sur le budget du logement a été annulée. Ces annulations représentent 5,7 % (soit 94,820 millions d'euros) du total des autorisations de programme et 4,3 % (67,422 millions d'euros) du montant de crédits de paiement. Les annulations de crédits de dépenses ordinaires sont peu élevées (0,10 %, soit 4,750 millions d'euros). Les crédits concernant la recherche (BCRD) ont, eux aussi, été exclus de toute régulation.

Au 13 septembre 2004, l'état des dotations disponibles est le suivant :

ÉTAT DES DOTATIONS DISPONIBLES AU 13 SEPTEMBRE 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Reports 2003	LFI + reports	Crédits annulés	Crédits restant gelés	Disponible après annulations et gels
DO	5.217,37	119,56	5.336,94	4,75		5.332,19
AP	1.634,39	37,18	1.671,58	94,82	4,18	1.572,58
CP	1.408,22	166,14	1.574,37	67,42	37,50	1.469,44
CP	6.625,60	285,71	6.911,31	72,17	37,50	6.801,64

Source : Ministère du logement et de la ville

S'agissant des dépenses ordinaires, les crédits d'aides personnelles au logement sont exclus de toute régulation. Le gel initial de plus de 2 millions d'euros qui affectait l'article 30 du chapitre 44-30 « subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement » a été partiellement levé ; l'annulation appliquée sur cette ligne (soit 0,8 million d'euros) sera compensée par une implication plus importante du 1 % logement dans le financement des ADIL (un avenant à la convention passée entre l'État et l'UESL a été signé en ce sens en juillet 2004). De même, le gel initial de 15 millions d'euros sur l'article 10 du chapitre 46-50 « participation de l'État aux fonds de solidarité pour le logement » a été totalement levé afin de préserver l'action des FSL en faveur de la prévention des expulsions locatives et de la lutte contre les exclusions.

S'agissant des dépenses en capital, compte tenu de l'urgence absolue donnée par le Gouvernement à l'accroissement de la production de logements locatifs sociaux et de la nécessité de réaliser le programme de 80.000 logements prévu pour 2004, l'article 10 du chapitre 65-48 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » a naturellement été exclu de toute régulation budgétaire, en autorisations de programme comme en crédits de paiement. Concernant les autres dotations du chapitre 65-48, le total des autorisations de programme annulées est de 94,8 millions d'euros pour un gel initial de 352,7 millions d'euros.

Une annulation de 77 millions d'euros porte sur l'article 90 du chapitre 65-48 « ANAH - subventions d'investissement », mais elle ne remettra pas en cause les engagements prioritaires de l'ANAH car elle sera compensée par la mobilisation des reports de crédits d'engagements disponibles dans les comptes de l'agence.

L'annulation de l'article 70 du chapitre 65-48 « résorption de l'habitat insalubre » est à hauteur de la dotation en loi de finances initiale, soit 7 millions d'euros, mais le niveau des reports (8,9 millions d'euros) permettra d'engager les opérations prévues pour 2004.

Le total des crédits de paiement annulés est de 67,4 millions d'euros pour un gel initial de 184,3 millions d'euros. La régulation ne porte que sur les dotations de la loi de finances initiale, l'ensemble des gels appliqués aux reports ayant été intégralement levés comme indiqué précédemment.

Concernant l'article 40 du chapitre 65-48, qui finance le prêt à taux zéro, l'annulation fixée à 21,5 millions d'euros reste limitée et sera compensée par la mobilisation des 131 millions d'euros de reports disponibles. Les crédits de l'article 80 du chapitre 65-48 « opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'ANRU » restent gelés à hauteur de 37,5 millions d'euros. Ce gel, qui était fixé initialement à 52 millions d'euros, fera l'objet d'un réexamen durant l'automne.

La comparaison des résultats obtenus à ce jour avec ceux obtenus en 2003 à la même date fait apparaître un taux de mandatement en hausse de 5 points pour les dépenses ordinaires et de 12 points pour les crédits de paiement et les autorisations de programme :

TAUX DE MANDATEMENT EN 2003 ET 2004

	2003	2004
Taux de mandatement des dépenses ordinaires	67 %	72 %
Taux de mandatement des crédits de paiement	50 %	62 %
Taux d'engagement des autorisations de programme	61 %	73 %

Source : Ministère du logement et de la ville

III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A.- LA MISE EN PLACE DES MISSIONS ET DES PROGRAMMES

À compter du 1^{er} janvier 2006, 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 ». Cette mission comprend en outre deux autres programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien » regroupant les crédits du budget « ville ».

La nouvelle architecture de la mission interministérielle « Ville et Logement » est retracée dans le tableau suivant :

MISSION INTERMINISTÉRIELLE VILLE ET LOGEMENT

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
Programme : rénovation urbaine	209,50	226,60
<i>Action 1</i> : Logements participant à la rénovation urbaine	152,50	98,50
<i>Action 2</i> : Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	57,00	128,10
Programme : équité sociale et territoriale et soutien	584,57	660,38
<i>Action 1</i> : Prévention et développement social	210,63	247,20
<i>Action 2</i> : Revitalisation économique et emploi	23,76	19,79
<i>Action 3</i> : Stratégie, ressources et évaluation	55,24	30,38
<i>Action 4</i> : Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles	294,94	363,00
Programme : aide à l'accès au logement	5.174,22	5.186,49
<i>Action 1</i> : Aides personnelles	5.046,00	5.179,00
<i>Action 2</i> : Accompagnement des publics en difficulté	128,22	7,49
Programme : développement et amélioration de l'offre de logement	1.433,68	1.377,75
<i>Action 1</i> : Construction locative et amélioration du parc	687,96	883,70
<i>Action 2</i> : Soutien à l'accession à la propriété	551,50	291,50
<i>Action 3</i> : Lutte contre l'habitat indigne	21,40	21,20
<i>Action 4</i> : Réglementation de l'habitat, politique techniques, qualité de la construction	5,52	5,80
<i>Action 5</i> : Soutien	167,29	175,55

Source : avant-projet annuel de performance « Ville et Logement »

1.– Le programme « aide à l'accès au logement »

Ce programme regroupe les aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui, pour de multiples raisons (financières, sociales...), rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Deux actions concourent à la réalisation de ce programme : l'action « aides personnelles au logement » et l'action « accompagnement des publics en difficulté ».

– **L'action « aides personnelles au logement »** poursuit l'objectif de diminuer les dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges afférentes) des ménages aux revenus modestes. Cette action regroupe les crédits destinés au financement de l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

– **L'action « accompagnement des publics en difficulté »** recouvre les dispositifs d'aide spécifiques au logement des personnes défavorisées : fonds de solidarité pour le logement (FSL), aide à la médiation locative (AML) et aide au logement temporaire (ALT). L'action recouvre également les crédits destinés aux associations qui jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre du droit au logement ; c'est notamment le cas des associations départementales d'information sur le logement (ADIL).

2.– Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement »

Ce programme regroupe, pour l'essentiel, l'ensemble des crédits que l'État consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant. Il comprend les cinq actions suivantes :

- construction locative et amélioration du parc ;
- soutien à l'accession à la propriété ;
- lutte contre l'habitat indigne ;
- réglementation de l'habitat, qualité et politique technique de la construction ;
- soutien.

L'action « construction locative et amélioration du parc » vise à développer l'offre de logements, dans les parcs public et privé, afin de permettre la satisfaction de la demande de logements tout particulièrement celle des ménages à revenu modeste qui ne trouvent pas de réponses adaptées à leurs besoins en logement sur le marché. Le financement de cette action concernant le parc social repose sur des subventions accordées par l'État (PLUS, PLA-I...). Concernant le parc privé, le financement de l'action repose essentiellement sur les subventions versées par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), établissement public à caractère administratif financé par l'État, aux propriétaires privés qu'ils soient occupants ou bailleurs dans certaines conditions.

L'action « soutien à l'accession à la propriété » a pour objectif non seulement de répondre aux aspirations d'une majorité des ménages mais également d'accroître la mobilité dans le parc locatif social en favorisant l'accession à la propriété. À cette fin, l'État a mis en place des dispositifs permettant de solvabiliser les ménages modestes qui se sont inscrits dans un projet d'accession à la propriété et de sécuriser ce projet (prêt à taux zéro, prêt à l'accession sociale, prêt social de location-accession).

L'action « lutte contre l'habitat indigne » vise à améliorer les logements inconfortables, à traiter l'habitat insalubre, lutter contre le surpeuplement accentué, éliminer les matériaux dangereux tels que l'amiante ou le plomb. Pour cela, l'État finance un certain nombre de dispositifs notamment les diagnostics d'insalubrité, l'accompagnement social des ménages, les travaux réalisés en substitution des propriétaires et le contrôle de ces travaux.

L'action « réglementation de l'habitat, qualité et politique technique de la construction » vise à définir la réglementation applicable au logement. Celle-ci tend à sécuriser les rapports entre les personnes (rapports locatifs, droit de la copropriété...) mais également à garantir la qualité technique des constructions (définition des normes d'accessibilité ou de sécurité...) et à promouvoir la prise en compte du développement durable dans les constructions (limitation des rejets de gaz à effet de serre, prise en compte des matériaux sur la santé des occupants...).

Enfin, l'**action « soutien »** regroupera, à partir de 2006, les moyens essentiellement humains qui concourent à la réalisation des programmes logement dont les crédits sont actuellement inscrits sur le budget du ministère chargé de l'équipement. Il s'agit des crédits liés aux rémunérations des personnels exerçant leurs fonctions dans les domaines du logement et de la rénovation urbaine, des crédits de fonctionnement courant et des crédits d'études et de communication liés à la politique du logement.

TABLEAU DE CONCORDANCE PROGRAMMES/CHAPITRES

(en millions d'euros)

	Chapitres et articles	Montant en CP (PLF 2005)
Total Programme « aide à l'accès au logement »		5.186,49
– Action « aides personnelles au logement »	46-40/10	5.179
– Action « accompagnement des publics en difficulté » (1)	44-30/20	1,74
	44-30/30	5,75
– Sous-total		7,49
Total Programme « développement et amélioration de l'offre de logement »		1.378,06
– Action « construction locative et amélioration du parc » (2)	36-40/10	5,70
	65-48/10	465
	65-48/60	18
	65-48/90	395
– Sous-total		883,70
– Action « soutien à l'accession à la propriété »	44-30/50	1,50
	65-48/40	265
	65-50/10	25
– Sous-total		291,50
– Action « lutte contre l'habitat indigne »	37-40/10	13
	55-21/40	0,20
	65-48/70	8
– Sous-total		21,20
– Action « réglementation de l'habitat, qualité et politique technique de la construction »	37-72/20	0,02
	65-48/30	5,80
– Sous-total		5,82
– Action « soutien »	31-90	79,17
	31-93	0,15
	31-94	19,09
	31-95	0,99
	32-92	0,14
	32-97	40,7
	33-90	10,59
	33-91	1,93
	33-92	0,27
	34-30/10	1
	34-97	9,38
	34-98	0,37
	57-30/10	12
– Sous-total		175,84

Source : Ministère du logement et de la ville

En 2005, la mise en place de la nouvelle structure budgétaire ne donne lieu à aucun transfert de crédits entre les sections ministérielles actuelles.

En revanche, le projet de loi de finances pour 2006 devra prévoir les transferts suivants :

– le transfert des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement liés aux agents qui participent à la réalisation des programmes « aide à l'accès au

logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement ». Ce transfert s'opérera de la section « urbanisme et services communs » du budget du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer vers la section « logement » du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

– le transfert des crédits actuellement inscrits à l'article 80 du chapitre 65-48 « opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'ANRU » de la section budgétaire « logement » vers la section budgétaire « ville et rénovation urbaine » (programme « rénovation urbaine ») du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE

1.– Les objectifs et les indicateurs de performance du programme « aide à l'accès au logement »

Le programme « aide à l'accès au logement » poursuit les objectifs suivants :

– *réduire les dépenses de logement des ménages modestes*, de manière différenciée selon qu'ils sont locataires ou accédants à la propriété, afin que le coût de leur logement soit compatible avec leurs revenus (objectif n° 1 : aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement). Les indicateurs sont : le taux d'effort brut moyen et le taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges), le taux d'effort brut moyen et le taux d'effort net moyen des ménages en accession (hors charges), le pourcentage de ménages en locatif (hors étudiants) dont le taux d'effort net après aides personnelles est supérieur à 25 % (hors charges) et le pourcentage de ménages en accession dont le taux d'effort net après aides personnelles est supérieur à 30 % (hors charges).

– *faciliter l'accès à un logement autonome des ménages qui pour des raisons financières et sociales en sont exclus* (objectif n° 2 : favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté). Les indicateurs sont : le nombre de jugements d'expulsion rendus pour impayés de loyers, le nombre de demandes de concours de la force publique et le pourcentage d'emménagés récents du parc social ayant des ressources inférieures à 40 % du plafond PLUS ⁽¹⁾ par rapport à l'ensemble des emménagés récents du parc social.

– *l'accompagnement des ménages dans leurs démarches relatives au logement*. C'est pourquoi, l'État apporte également son soutien au fonctionnement des associations oeuvrant dans l'information du public dans le domaine du logement (objectif n° 3 : veiller à une bonne information du public dans le

(1) Plafond de ressources requis, pour être locataire dans un logement social financé à l'aide d'un prêt locatif, à usage social, c'est-à-dire un revenu imposable, pour une personne seule, de 16.052 euros en Île-de-France et 13.956 euros dans les autres régions.

domaine du logement). L'indicateur est le nombre de consultations effectuées chaque année par les ADIL rapporté à la population totale couverte

2.- Les objectifs et les indicateurs de performance du programme
« développement et amélioration de l'offre de logement »

Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » poursuit les objectifs suivants :

– *développer l'offre de logements locatifs sociaux* afin de satisfaire la demande des ménages à revenu modeste qui ne trouvent pas de réponses adaptées à leurs besoins sur le marché (objectif n° 1 : satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues). Les indicateurs sont : l'ancienneté moyenne d'une demande de logement social en zone tendue, moyennement tendue et détendue, le pourcentage des demandeurs de logement social dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue.

– Pour lutter contre les phénomènes de ségrégation, cet objectif doit s'accompagner d'une *meilleure répartition des logements sociaux au sein des agglomérations* (objectif n° 2 : mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations). L'indicateur est le pourcentage de logements sociaux par rapport à l'objectif de la loi SRU financés dans les communes devant disposer d'un parc de logements sociaux égal à 20 % du parc de logements total

– *lutter contre l'habitat indigne* (logement ne répondant pas aux conditions minimales de décence) au moyen de différents dispositifs permettant de traiter ou détruire et reconstruire des logements insalubres ou menaçant ruine ou exposés au risque plomb... (objectif n° 3 : lutter contre le logement indigne). Les indicateurs sont : le pourcentage des résidences principales sans confort par rapport au nombre total de résidences principales et le pourcentage des résidences principales en surpeuplement accentué par rapport au nombre total des résidences principales en location.

– *favoriser l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées et handicapées*. Il s'agit d'un axe fort de la politique du logement autour duquel sont mobilisés l'ANAH, pour le parc privé, les organismes HLM et les SEM, pour le parc public (objectif n° 4 : adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées). L'indicateur associé est le pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement

– *permettre aux ménages modestes qui le souhaitent d'accéder à la propriété* (objectif n° 5 : développer l'accession sociale à la propriété). Les indicateurs sont le taux des ménages propriétaires de leur résidence principale, la part des accédants disposant de ressources inférieures à 3 SMIC sur le total des accédants et la part des ménages primo-accédants sur le total des accédants.

– *répondre aux enjeux du développement durable* notamment lutter contre l'effet de serre, en diminuant la consommation d'énergie et par le renforcement de

la réglementation, le développement de la recherche et de l'innovation, par des incitations fiscales et des priorités données aux aides de l'ANAH (objectif n° 6 : promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction). Les indicateurs sont la consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques (dont consommation d'énergie pour le chauffage et consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire) et la consommation énergétique globale des bâtiments tertiaires, corrigée des variations climatiques (dont consommation d'énergie pour le chauffage et consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire).

C.– LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DES PROGRAMMES

1.– Les expérimentations de globalisations des crédits

Les crédits affectés au logement ne font pas l'objet d'une expérimentation de globalisation en 2004. Toutefois, une telle expérimentation de globalisation a été menée en 2003 dans trois régions (Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Nord-Pas-de-Calais) concernant les crédits affectés à la construction et à l'amélioration du logement locatif social (articles 02 ⁽¹⁾, 10 ⁽²⁾, 50 ⁽³⁾ et 60 ⁽⁴⁾ du chapitre 65-48).

Cette expérimentation a été généralisée à l'ensemble du territoire en 2004 puisque aujourd'hui tous les crédits affectés au logement locatif social, hors politique de la ville, sont regroupés sur un seul chapitre et article (article 10 du chapitre 65–48) « opérations locatives et renouvellement urbain hors politique de la ville ».

La fongibilité des crédits a favorisé l'adaptation de la programmation aux enjeux et contraintes locaux qui ont pu apparaître en cours d'année en permettant de faire porter l'effort, quand cela était nécessaire, sur telle action jugée prioritaire comme par exemple, le financement d'une offre nouvelle de logements sociaux plutôt que sur telle autre, moins urgente, comme l'amélioration de la qualité de service. Cette expérimentation a constitué la première étape du travail de définition des programmes, de leurs objectifs et des indicateurs de performance qui sont aujourd'hui annexés au projet de loi de finances pour 2005.

2.– L'architecture en budgets opérationnels de programme (BOP)

Un travail de réflexion portant sur l'architecture en budgets opérationnels de programme (BOP) des deux programmes « logement » et les règles du dialogue de gestion à mettre en place entre les différents niveaux de l'administration (directeur de programme, responsables de BOP et unités opérationnelles) est

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

(2) 10 « construction et amélioration de l'habitat locatif social »

(3) 50 « aide à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat » partiellement

(4) 60 « opération les plus sociales » partiellement

actuellement en cours au sein de la DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction). Dans le prolongement des pratiques de déconcentration déjà mises en place par la DGUHC, il est envisagé de privilégier de déléguer des budgets opérationnels de programme au niveau régional. Toutefois, certains BOP pourraient être centraux.

Par ailleurs, le choix a été fait d'inscrire les crédits liés au personnel (rémunérations, vacances, action sociale, formation) ainsi que les crédits de fonctionnement courant des services concernés à l'action « soutien » du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter ce choix car il conduit à réunir l'ensemble des crédits de personnel dans le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » et à priver le programme « aide à l'accès au logement » des dépenses de personnel qui pourraient lui être attachées. La nouvelle architecture prévue par la loi organique a pour objectif de connaître le coût global d'un programme, dépenses de personnel et de fonctionnement comprises : l'organisation prévue pour les crédits du budget du logement ne répond pas à cet objectif.

À cet égard, la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique, constituée de nos collègues Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, a adopté dans son rapport d'étape de juillet 2003 ⁽¹⁾, une position très claire : « *La Mission [d'information] reste attachée à une construction de programmes “ à coût complet ”, même si celle-ci passe par une réorganisation des responsabilités administratives, voire des modifications de structures. La loi organique privilégie en effet une logique de responsabilisation qui suppose que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise l'ensemble des moyens prévus pour mener la politique dont il a la charge.* »

En raison de la nouvelle configuration ministérielle, un mandat de gestion sera conclu entre le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

En l'état actuel des réflexions, les découpages suivants pourraient être envisagés :

– le programme 1 : « aide à l'accès au logement » pourrait être découpé en deux BOP centraux : un BOP central « aides personnelles au logement » et un BOP central « associations » (ADIL et autres associations).

(1) La réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir. *Rapport d'information n° 1021*, p. 14.

– Le programme 2 : « développement et amélioration de l’offre de logement » pourrait être composé de deux BOP centraux : un BOP central « ANAH » (agence nationale pour l’amélioration de l’habitat) et un BOP central comprenant les crédits de personnel, de fonctionnement, d’action sociale, de formation des personnels qui travaillent pour les programmes « logement » en administration centrale, ainsi que les crédits d’intervention à gestion centralisée : (accession à la propriété, résorption de l’habitat insalubre, études centrales et communication). Il pourrait être également composé de BOP régionaux : d’une part, des BOP régionaux comprenant les crédits d’intervention relatifs à l’aide à la pierre pour le logement locatif social (crédits susceptibles de faire l’objet d’une délégation de compétences) ; d’autre part, des BOP régionaux comprenant les crédits de personnel, de fonctionnement, d’action sociale et de formation liés aux personnels des services déconcentrés ainsi que les crédits d’intervention autres que ceux relatifs au logement locatif social (par exemple, les crédits saturnisme ou insalubrité, les crédits d’études locales...).

CHAPITRE II : LES AIDES À LA PERSONNE

I.- LES AIDES À LA PERSONNE

Les aides à la personne sont versées sous condition de ressources aux ménages locataires, accédant à la propriété ou résidant en foyers, en fonction de leur situation familiale et de leurs dépenses de logement.

Les crédits relevant de cette composante se répartissent entre :

– d’une part, la contribution versée par l’État au fonds national d’aide au logement (FNAL) pour le financement de l’allocation de logement sociale (ALS), à laquelle s’ajoutent les cotisations versées par les employeurs ;

– d’autre part, la subvention d’équilibre versée au fonds national de l’habitation (FNH) pour le financement de l’aide personnalisée au logement (APL), en sus des contributions des régimes de prestations familiales (fonds national des prestations familiales et budget annexe des prestations sociales agricoles) et du fonds national d’aide au logement.

A.- ANALYSE DES DISPOSITIFS EXISTANTS

L’allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation familiale créée à l’occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1^{er} septembre 1948. Attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu’aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans, elle relève du code de la sécurité sociale et est financée intégralement par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG).

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

L’aide personnalisée au logement (APL), qui a été mise en place par la loi du 3 janvier 1977, relève du code de la construction et de l’habitation. Elle s’applique à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques

familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés par l'État, en secteur locatif, les logements conventionnés. Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées notamment par des contributions du FNAL (Fonds national d'aide au logement) et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'État inscrite au budget du ministère chargé du logement.

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

	Base juridique	Bénéficiaires	Financement	Budget ⁽¹⁾	Nombre bénéficiaires ⁽²⁾
ALF	– loi 1 ^{er} septembre 1948 – code de la sécurité sociale	– personnes isolées – couples ayant des personnes à charge, – jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans	financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 point de CSG	3,3 milliards d'euros	1,22 million
APL	– loi du 3 janvier 1977 – code de la construction et de l'habitation	– en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'État ; – en secteur locatif : logements conventionnés (PLUS, PLS, PAP ou PC locatifs, PALULOS ou ANAH), et les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à HLM, SEM ou autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'État.	financée par le fonds national de l'habitation (FNH) dont recettes sont constituées notamment par des contributions du FNAL et du BAPSA et par une contribution de l'État inscrite au budget du ministère chargé du logement.	6,1 milliards d'euros	2,63 millions
ALS	– la loi du 16 juillet 1971 – code de la sécurité sociale	attribuée, depuis le 1 ^{er} janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficiaire de l'ALF ou de l'APL.	financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), lui-même alimenté par l'État et par une cotisation des employeurs	4 milliards d'euros	2,22 millions

(1) balance comptable 2003 CNAF et CCMSA

(2) statistiques bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2003

Source : Ministère du logement et de la ville

B.– LE BUDGET DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.– Les aides à la personne : une part prépondérante du budget du logement

Il faut relever que 13,4 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versés en 2003 à 6,08 millions de ménages.

Les prestations versées en 2003 se décomposent ainsi :

PRESTATIONS VERSEES EN 2003

(en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Total
Locatif	5,4	3,9	2,7	12,1
Accession	0,7	0,1	0,6	1,4
TOTAL	6,1	4,0	3,3	13,4

Source : balances comptables 2003 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

L'évolution des dotations budgétaires en faveur des aides personnelles au logement est présentée dans le tableau suivant :

MONTANTS DES PRESTATIONS VERSEES AU TITRE DES TROIS AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FOYERS	0,859	0,893	0,932	0,971	0,928	0,938	0,944	0,935
Location hors foyers	8,368	8,641	9,042	9,521	9,778	10,173	10,853	11,125
Total location	9,227	9,534	9,974	10,492	10,706	11,111	11,797	12,059
Accession	1,904	1,898	1,805	1,709	1,626	1,567	1,466	1,361
Total	11,131	11,432	11,779	12,201	12,332	12,678	13,263	13,420

Source : Éléments statistiques et comptables émanant des Caisses des régimes général, agricole. Comptabilité en décaissements.

Sur les 13,4 milliards d'euros d'aides versées, celles attribuées en allocation logement (ALF + ALS) sont sensiblement plus importantes qu'en APL. **Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 90 % des prestations.** Les aides servies aux étudiants peuvent être estimées à environ **1,1 milliard d'euros**, dont **850 millions d'euros** en ALS.

Les prestations ont fortement crû entre 2001 et 2002 à la suite de la mise en place de la 2^{ème} phase du barème unique en locatif. **La croissance des prestations qui se poursuit en 2003, et qui est de 1,2 %, est, quant à elle, due principalement à la dégradation de la situation économique (augmentation du chômage, progression plus faible des revenus pris en compte) et à la forte hausse des loyers.**

– *En locatif*, c'est essentiellement l'allocation logement qui est dynamique avec une hausse de 3,9 % contre une augmentation de 0,3 % pour l'APL.

– *En accession*, les prestations continuent à diminuer avec une baisse de 7,1 % en 2003 (après une diminution de 6,4 % en 2002) en raison de la forte baisse de l'APL, due, depuis plusieurs années, au fait que les nouvelles générations d'accédants bénéficiaires de l'APL ne compensent par les sorties des accédants des générations anciennes en PAP (prêt d'accession à la propriété) et en PC (prêt conventionné).

Le montant des prestations versées au titre de l'aide personnalisée au logement est présenté dans le tableau suivant :

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

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Foyers	0,421	0,448	0,457	0,472	0,479	0,485	0,498	0,504
Location hors foyers	3,764	4,001	4,213	4,46	4,524	4,583	4,897	4,905
Total location	4,185	4,449	4,670	4,932	5,003	5,068	5,395	5,409
Accession	1,400	1,369	1,225	1,086	0,970	0,891	0,774	0,668
Total	5,585	5,818	5,894	6,018	5,973	5,959	6,170	6,077

Source : Ministère du logement et de la ville

Le montant des prestations versées au titre de l'allocation de logement familiale est rappelé dans le tableau suivant :

**MONTANT DES PRESTATIONS VERSEES
AU TITRE DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT FAMILIALE ⁽¹⁾**

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Foyers	–	–	–	–	–	–	–	–
Location hors foyers	1,961	1,992	2,064	2,159	2,246	2,426	2,576	2,709
Total location	1,961	1,992	2,064	2,159	2,246	2,426	2,576	2,709
Accession	0,429	0,452	0,499	0,538	0,570	0,585	0,597	0,596
Total	2,390	2,444	2,564	2,697	2,816	3,011	3,173	3,305

(1) ALF MSA estimée jusqu'en 2002, réelle en 2003

Le tableau suivant retrace le montant des prestations versées au titre de l'allocation de logement social :

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

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Foyers ⁽¹⁾	0,438	0,446	0,475	0,499	0,449	0,453	0,446	0,431
Location hors foyers	2,643	2,647	2,765	2,902	3,009	3,164	3,381	3,511
Total location	3,081	3,093	3,240	3,401	3,458	3,617	3,827	3,942
Accession	0,075	0,077	0,081	0,085	0,086	0,091	0,094	0,097
Total	3,156	3,170	3,321	3,486	3,544	3,708	3,921	4,038

(1) prestations foyers en ALS estimées

Source : Ministère du logement et de la ville

2.– Le budget des aides personnelles au logement en 2004 et 2005

En 2004, les dotations budgétaires en faveur des aides au logement représentent 5,046 milliards d'euros, soit une baisse de 3,7 % par rapport aux crédits votés en 2003, qui représentaient 5,239 milliards d'euros.

DOTATION BUDGETAIRE EN FAVEUR DES AIDES A LA PERSONNE EN 2004

(en millions d'euros)

	dotation	Reports ⁽¹⁾	Mouvement en cours d'exercice	disponible	Montant délégué au 10 août	reliquat
Chap.46–40 art.10	5.046	107	–	5.153	3.727,8	1.425,2

(1) arrêté de report du 18 mai 2004

Source : Ministère du logement et de la ville

En 2005, les crédits budgétaires en faveur des aides à la personne devraient représenter 5.179 millions d'euros, soit une hausse de 2,6 % par rapport aux crédits votés en 2004 qui s'élevaient à 5.046 millions d'euros. Cela représente donc une hausse de 133 millions d'euros par rapport à 2004, qui se répartit entre une baisse de 65 millions d'euros en raison de mesures d'équité sur les barèmes, une hausse de 100 millions d'euros en raison de l'actualisation des barèmes, une baisse de 200 millions d'euros en raison d'une nouvelle clé de répartition entre l'État et la CNAF et une hausse de 298 millions d'euros en raison d'ajustement tendanciels.

À périmètre constant, en prenant en compte la nouvelle clé de répartition entre l'État et la CNAF, le budget des aides à la personne augmente donc de 6,87 %.

C.– LES BENEFICIAIRES DE CES AIDES

1.– Un nombre de bénéficiaires en baisse depuis le « bouclage » des aides personnelles au logement

Après une très importante croissance due au bouclage de l'ALS de 1991 à 1996, le nombre de bénéficiaires a cru de façon modérée puis a baissé à partir de 2000 (prêt conventionné, prêt d'accès sociale). Depuis 2000, les effectifs diminuent lentement. La poursuite de la décroissance des bénéficiaires en APL accession se conjugue avec une quasi-stagnation des effectifs en location.

– *En accession*, la décroissance des effectifs PAP⁽¹⁾ continue sur un rythme d'environ 45.000 par an. En outre, la croissance des nouveaux bénéficiaires qui accèdent avec un PC/PAS (prêt conventionné/prêt d'accès sociale) ne compense pas en 2003 la clôture des anciennes générations de prêts conventionnés. Le nombre de ménages potentiellement éligibles à l'APL accession connaît donc une diminution structurelle. Les effectifs de bénéficiaires ont ainsi baissé de 12,9 % entre décembre 2002 et décembre 2003 (50.000 bénéficiaires de moins, contre 47.000 entre décembre 2001 et décembre 2002).

– *En locatif*, les effectifs baissent légèrement en APL. Ils sont stables en AL.

En 2003, le nombre total des bénéficiaires a diminué pour la troisième année consécutive, avec une baisse de 1,4 %. Cette diminution est due à la poursuite de la baisse, qui a été de 12,9 %, du nombre de bénéficiaires en APL accession, les nouveaux entrants ne compensent pas les sorties de bénéficiaires des générations très importantes des années 1980. Le nombre de bénéficiaires en locatif est quasiment stable (-0,6 %), l'évolution étant toutefois différente suivant les aides (baisse de 0,9 % pour l'APL, baisse de 1,2 % pour l'ALF, et stabilité pour l'ALS).

2.– Un public bien ciblé

Les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent 87,7 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'AL, sont majoritaires (56,8 %). Par ailleurs, 564.000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, de résidences sociales et maisons-relais en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS) bénéficient d'une aide au logement, ils représentent 10,6 % des locataires.

(1) prêt d'accès à la propriété

Enfin, avec 699.000 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement en décembre 2003, 13,1 % des locataires percevant une aide au logement. 31,5 % des étudiants bénéficiaires sont boursiers.

LES BENEFICIAIRES

(arrondis en milliers)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Locatif (hors foyers)	2.081	1.807	883	4.770
Foyers	223	340	0	564
Total locatif	2.304	2.147	883	5.334
Accession	333	74	342	749
Total	5.637	2.221	1.225	6.083
– Dont : étudiants	108	581	10	699
– Dont : boursiers	41	176	3	220

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2003

a) Les « petits ménages »

3,5 millions de ménages sont composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant : ces « petits ménages » représentent ainsi plus de la moitié des bénéficiaires (57,8%).

Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs (environ 15 % des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont un peu moins de 400 000.

b) Des ménages aux revenus modestes

Fin 2000, 99 % des locataires avaient un revenu inférieur à 2 SMIC et 71 % à 1 SMIC.

Le profil des accédants est sensiblement différent de celui des locataires. Un projet d'accession à la propriété nécessite généralement un effort financier supplémentaire des ménages, si bien qu'en accession, la part des bénéficiaires disposant de revenus inférieurs au SMIC est plus faible que celle observée en locatif. **Mais les accédants bénéficiaires sont bien des familles de salariés modestes puisque 84 % d'entre eux ont des ressources n'excédant pas 2 SMIC.**

D.- L'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

La politique du logement repose majoritairement sur les aides à la personne qui représentent une part croissante du budget du logement, comme le montre le tableau suivant :

POIDS DES AIDES AU LOGEMENT (1984-1998)

	En millions d'euros constants 1998			En % du PIB		
	1984	1998	Variations (en %)	1984	1998	Variations (en %)
Aides à la personne	6.922	12.318	+ 78	0,71	0,95	+ 34
Aides à la pierre	6.856	4.285	- 37	0,71	0,33	- 54
Aides de circuit	8.020	953	- 88	0,82	0,07	- 91
Aides fiscales	3.317	4.127	+ 24	0,34	0,32	- 6
Toutes aides	25.116	21.684	- 14	2,58	1,67	- 35
(Toutes aides hors aides de circuit)	(17.096)	(20.730)	(21)	(1,76)	(1,60)	(- 9)

Source : IGF, Mission CGP/IGF, d'après les Comptes du logement.

1.- Favoriser l'accès au logement des ménages aux revenus modestes

Le système des aides personnelles au logement a pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement.

Le tableau suivant montre l'effet positif de l'aide sur les taux d'effort des ménages et leur évolution.

**EFFET DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT
SUR LE TAUX D'EFFORT DES MENAGES**

	2002	2003	2004 <i>prévisions</i>
Secteur locatif : APL ⁽¹⁾			
Taux d'effort avant versement de l'aide	32,1 %	32,2 %	32,4 %
Taux d'effort après versement de l'aide	20,4 %	21,5 %	21,9 %
Secteur locatif : ALF ⁽¹⁾			
Taux d'effort avant versement de l'aide	32,1 %	32,2 %	32,4 %
Taux d'effort après versement de l'aide	20,4 %	21,5 %	21,9 %
Secteur accession : APL ⁽²⁾			
Taux d'effort avant versement de l'aide	36,3 %	35,9 %	35,2 %
Taux d'effort après versement de l'aide	30,1 %	30,7 %	30,4 %
Secteur accession : ALF ⁽²⁾			
Taux d'effort avant versement de l'aide	31,9 %	31,5 %	30,9 %
Taux d'effort après versement de l'aide	24,9 %	25,5 %	25,2 %

(1) Les charges locatives sont prises en compte dans la mesure des résultats

(2) Aucune charge n'est prise en compte dans la mesure des résultats

Source : documentation budgétaire

2.– Traiter équitablement les différents types de revenus

Le système des aides personnelles répond également à un objectif de justice sociale qui a deux volets :

– tendre vers une aide identique, uniquement déterminée en fonction du montant des ressources, de la dépense de logement et de la situation familiale, que le ménage soit éligible à l'APL (parc conventionné) ou à l'allocation logement (AL) (parc privé essentiellement) ;

– tendre vers un traitement homogène des ressources, qu'elles soient imposables ou qu'elles proviennent de transferts sociaux.

La réforme réalisée en 2001–2002 ayant conduit à l'unification des barèmes dans le secteur locatif (qui couvre 80 % des allocataires) a permis d'avancer dans cet objectif. Le tableau ci-dessous traduit l'effet de cette réforme qui a abouti en 2002 à un traitement identique d'un bénéficiaire du RMI et d'une personne ayant un revenu égal au RMI mais imposable.

COMPARAISON DES TRAITEMENTS DES DIFFERENTS TYPES DE REVENUS ⁽¹⁾

Allocation de logement social (ALS)	2000	2001	2002	2003	2004
Taux d'effort après versement de l'aide pour une personne isolée bénéficiaire d'un RMI	9 %	8 %	8,3 %	9,6 %	10,3 %
Taux d'effort après versement de l'aide pour une personne isolée dont le revenu équivaut au RMI	27 %	16 %	8,3 %	9,6 %	10,3 %

Source : documentation budgétaire

E.– LES REFORMES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.– Le financement des aides : une nécessaire simplification

Les modalités de financement des aides au logement sont complexes.

Le **fonds national des prestations familiales** (FNPF) qui finance l'allocation de logement familiale (ALF) est alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et 1,1 % de la CSG. Il ne bénéficie donc d'aucune contribution du ministère du logement.

Le fonds national de l'habitation (FNH) institué par la loi du 3 janvier 1977 finance l'aide personnalisée au logement (APL). Il est alimenté par :

– des contributions provenant des régimes de prestations familiales (fonds national des prestations familiales et budget annexe des prestations sociales agricoles) et du fonds national d'aide au logement, représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL ;

(1) Les calculs sont faits au 1^{er} janvier de l'année considérée (loyer : 223 euros au 1^{er} janvier 2003, 229 euros au 1^{er} janvier 2004 ; charges du barème 46,97 euros au 1^{er} janvier 2003 et au 1^{er} janvier 2004).

– une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

LE FINANCEMENT DU FONDS NATIONAL DE L'HABITATION

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses	Prestations APL	5.894	6.018	5.973	5.960	6.170	6.077
	Frais de gestion	236	241	239	238	185	121
	Total	6.130	6.259	6.212	6.198	6.355	6.198
Financement	FNPF	3.082	3.147	3.123	3.116	3.195	3.117
	BAPSA	84	86	85	85	87	85
	FNAL	680	695	690	688	705	688
	ÉTAT	2.299	2.371	2.348	2.229	2.345	2.291
	TOTAL	6.146	6.299	6.246	6.118	6.332	6.181

Source : Ministère du logement et de la ville

Le **fonds national d'aide au logement** (FNAL) créé par la loi du 16 juillet 1971 finance notamment l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées. Il est alimenté par :

- une contribution de l'État ;
- le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ; (le taux de cette cotisation due par tous les employeurs s'élève à 0,10 %) ;
- le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant plus de 9 salariés, à l'exception de l'État et des collectivités locales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la Sécurité sociale. Le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires déplafonnés, s'élève à 0,40 %.

LE FINANCEMENT DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses	Prestations ALS	3.321	3.486	3.544	3.708	3.921	4.038
	Frais de gestion	66	70	71	74	78	81
	Versement au FNH	680	695	690	688	705	688
	Total	4.067	4.250	4.304	4.470	4.704	4.807
Financement	Employeurs	1.381	1.507	1.441	1.658	1.684	1.739
	État	2.627	2.733	2.914	2.768	3.034	2.948
	Total	4.008	4.239	4.355	4.426	4.718	4.687

Source : Ministère du logement et de la ville

La part de l'État dans le financement des aides aux logements est récapitulée dans le tableau suivant :

PART DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES DIFFÉRENTES AIDES

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total État ⁽¹⁾	4.925	5.104	5.262	4.997	5.379	5.239
Total employeurs	7.111	7.436	7.465	7.870	8.139	8.246
Part de l'État dans le financement total	40,9 %	40,7 %	41,3 %	38,8 %	40,0 %	38,9 %

(1) Montant délégué au 31 décembre de l'année sur les dotations budgétaires annuelles (LFI + LFR) ; les crédits pouvant être affectés à des régularisations concernant les années antérieures.

Source : Ministère du logement et de la ville

Votre Rapporteur spécial considère qu'il serait opportun d'engager maintenant la simplification du financement, qui pourrait consister à proposer qu'il n'y ait plus qu'un seul fonds « État ». Cette réforme est en cours dans le cadre du projet de loi autorisant le Gouvernement à simplifier le droit.

2.- Le projet de loi autorisant le Gouvernement à simplifier le droit

Le projet de loi autorisant le Gouvernement à simplifier le droit est actuellement en discussion devant le Parlement. Les mesures qui seront proposées par ordonnance et qui visent à poursuivre la simplification des aides personnelles, en poursuivant l'harmonisation entre l'APL et l'AL et en simplifiant leur réglementation et leur gestion sont les suivantes :

– clarification de la rédaction des textes relatifs au versement rétroactif (trois mois) des allocations de logement ;

– extension de la règle de la prescription de deux ans à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et à l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (ALT) ;

– remplacement de la référence à la notion de « chef de famille » par celle de « ménage » pour le versement de l'allocation de logement familiale aux jeunes couples ;

– harmonisation de la récupération de l'indu en cas de versement des aides en tiers-payant ;

– extension du versement en tiers-payant des allocations de logement sociale et familiale à certains bailleurs sociaux qui disposent d'un parc de logements sociaux important ;

– renvoi au niveau réglementaire de la fixation de la date d’actualisation du barème de l’aide personnalisée au logement fixée actuellement au niveau législatif ;

– fusion des deux fonds existants pour le financement des aides personnelles ;

– suppression de l’abattement forfaitaire appliqué aux ressources des ménages dont les deux conjoints ont une activité professionnelle productrice de revenus ;

– modification des articles législatifs du code de la construction et de l’habitation relatifs au conseil national de l’accession à la propriété et au conseil national de l’aide personnalisée au logement (supprimés depuis 1983).

II.– L’AIDE AU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

Cette composante correspond à la participation de l’État au financement des interventions sociales ciblées sur les aides au logement des personnes défavorisées :

1) les aides provenant des fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui financent des aides destinées à faciliter l’accès au logement des personnes qui en sont exclues ;

2) l’aide à la médiation locative (AML). Elle est financée par l’État et versée par certains organismes qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées ;

3) les aides destinées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) : l’ALT *stricto sensu* est versée aux organismes conventionnés (associations et centres communaux ou intercommunaux d’action sociale) logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. L’aide à la gestion des aires d’accueil des gens du voyage (AGAA) : dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage, il a été décidé d’étendre le champ d’intervention de l’ALT au financement d’une aide à la gestion des aires d’accueil des gens du voyage. Les dépenses totales se sont élevées à 35,5 millions d’euros en 2003.

4) les aides apportées par les fonds d’aide aux accédants en difficulté (FAAD). Ces aides sont versées sous forme de prêts sans intérêt, pour résorber les situations d’impayés des accédants ayant souscrit un prêt aidé à l’accession à la propriété (PAP).

A.– LES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL)

a) Les missions des fonds de solidarité pour le logement

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL). Les FSL accordent des aides financières (prêts et/ou subventions ou cautionnement) aux ménages défavorisés :

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

– *pour les aider à entrer dans un logement locatif* (cautionnement, prise en charge du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence et autres frais d'installation).

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

Deux réformes intervenues en 1996 (loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) et en 2000 (loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain) ont élargi la compétence des FSL, (jusque-là réservée aux locataires en difficulté), aux copropriétaires accédants et aux propriétaires occupants en difficulté dans certaines conditions. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et son décret d'application du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL ont cherché à généraliser les aides du FSL, à les ouvrir à tous les publics (sous-locataires, résidents de logement-foyers, ménages arrivant d'un autre département,...) et à renforcer les droits des ménages dans le traitement de leur demande.

Dans la pratique, en 2001, 50 % des saisines du FSL ont été faites par des travailleurs sociaux, 17 % par des ménages, 4 % par des bailleurs, 2,5 % par la SDAPL, 0,1 % par les services préfectoraux et 26,4 % des saisines ayant une origine inconnue. Les services préfectoraux saisissent peu le FSL, y compris dans le cadre de la prévention des expulsions. Quand le préfet est averti d'une assignation, il se tourne vers les services sociaux pour contacter le ménage assigné et pour éventuellement saisir le FSL.

b) Le budget des fonds de solidarité logement

Les ressources sont constituées des dotations obligatoires de l'État et du Conseil général et facultatives des financeurs volontaires et des ressources internes (reports de trésorerie, retours de prêts,...).

En 1999, la dotation nationale de l'État aux FSL a été augmentée de 44 % par rapport à l'année 1998, pour leur permettre de mettre en œuvre les dispositions de la loi contre les exclusions. Cette hausse de crédits a eu pour conséquence de créer des excédants de trésorerie. Le montant total de la trésorerie était fin 1999 de 143 millions d'euros, (soit 65 % des dépenses 1999), et fin 2000 d'environ 177 millions d'euros, (soit 65 % des dépenses 2000). Par conséquent, la dotation de l'État a été diminuée à partir de 2001. Cette baisse a été maximale en 2003, **la participation de l'État s'étant élevée à 55,9 millions d'euros**. La trésorerie disponible fin 2003 ne présentant plus d'excédent en moyenne nationale, la dotation de l'État a été augmentée en 2004 et est passée à 70 millions d'euros.

TRESORERIE DISPONIBLE DES FSL

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dotations de l'État	75,9	75,1	73,87	68,5	56,26	70
Budget	353,5	394,2	415,6	370,1	308	n.c.
Trésorerie disponible ⁽¹⁾	143	177	147	124	41,96	n.c.

(1) Montant de trésorerie disponible en fin d'année

Source : Ministère du logement et de la ville

La dotation globale des Conseils généraux a toujours été légèrement supérieure, d'environ 7 à 8 %, à la dotation de l'État, notamment grâce au versement de crédits d'insertion, en sus de la dotation obligatoire à parité avec l'État. La dotation globale des Conseils généraux a, certes, suivi la baisse de l'État à partir de 2002 mais, sous réserve de la consolidation définitive des données, on constate que la différence entre l'État et les Conseils généraux semble s'être accrue en 2002 (11 % de plus que l'État, 8 millions d'euros).

Les dotations des Conseils généraux ont représenté sur la période de 1992 à 1999 entre 38 % et 41,5 % des dotations aux FSL (40,5 % en 2000), celles des communes, entre 3,3 % et 6,1 % (3,8 % en 2000) ; la part relative des communes a diminué depuis 1999 car la dotation de l'État a fortement augmenté, entraînant avec elle celle des Conseils généraux. Les participations communales sont facultatives. Les trois quarts des FSL bénéficient de dotations des communes.

Les principaux financeurs volontaires sont les ASSEDIC et les CAF. Viennent ensuite les communes et les organismes HLM.

FINANCEMENT DES FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
État	54,7	75,9	75,1	73,87	68,5	56,26
Conseils généraux	58,3	81,2	80,5	78,2	70,2	62
CAF	10,4	12,1	11,9	10,0	10,4	9
Communes	7,5	6,8	7,1	7,5	7,5	7
Bailleurs Publics	7,2	8,0	7,6	6,6	7	6
ASSEDIC	19,8	19,6	14,9	14,2	7	0,5
Autres partenaires (1 %, MSA, divers)	3,3	1,9	1,2	1,8	1,7	1
Reports (trésorerie au 1 ^{er} janvier)	78,7	94,4	142,8	177,1	160,1	123,8
Retours de prêts et dépôts	47,6	49,2	49,8	44,5	42,1	41,0
Produits financiers	2,8	4,1	2,9	1,9	1,5	1,5
Total des ressources disponibles	290,3	353,5	394,2	415,6	376,0	308

Source : Ministère du logement et de la ville

S'agissant des dépenses, les FSL ne peuvent pas recruter de personnel propre. Ils fonctionnent pour partie avec des moyens humains et matériels des Conseils généraux et de l'État mais ils consacrent aussi une part de leur budget à leur fonctionnement afin de rémunérer des prestataires ⁽¹⁾. Au niveau national, les frais de fonctionnement payés par les FSL étaient de 23 millions d'euros en 2001, soit 8,9 % des dépenses, et de 24,5 millions d'euros en 2002, soit 9,3 % des dépenses. Le décret du 24 décembre 2002 plafonnant les frais de fonctionnement des fonds de solidarité est entré en vigueur à partir de l'exercice 2003.

Le montant moyen d'une aide au maintien était de 980 euros en 2002 ; les aides au maintien sont en moyenne plus élevées sur le parc public. Le montant moyen d'une aide à l'accès était de 550 euros en 2002, sachant qu'il était plus important sur le parc privé que sur le parc public car le dépôt de garantie est plus élevé dans le parc privé. Le coût moyen d'une mesure d'ASLL était de 820 euros en 2002, avec une très grande dispersion du coût des mesures. Les écarts importants entre les coûts proviennent également d'une durée des missions variant de 6 à 12 mois ; le coût mensuel moyen est de 200 euros. De plus, les FSL ont dû faire face à des mises en jeu de garantie (cautionnement) pour près de 10.000 ménages en 2002.

(1) Une seule exception est autorisée à l'interdiction pour les GIP-FSL de recruter du personnel ; elle concerne les 4 départements où avaient déjà été créés des GIP gestionnaires de FSL en application de la loi du 31 mai 1990. Le nouveau GIP constituant le FSL peut reprendre les contrats de travail des personnels de l'ancien GIP chargé de la gestion comptable et financière du FSL.

DEPENSES DES FSL ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1999	2000	Évolution de 1999 à 2000	2001	Évolution de 2000 à 2001	2002	2003 (estimation)
Aides au maintien	63,4	68,7	+ 8,3 %	66,6	- 3,0 %	73,4	76
Aides à l'accès	76,2	80,4	+ 5,6 %	87,2	+ 8,5 %	90,0	84
Aides aux copropriétaires	0,03	0,07	+ 133 %	0,5	+ 627 %	4,6	1
Mises en jeu des cautionnements	7,1	7,5	+ 6,1 %	6,6	- 12,0 %	9,0	8
Autres subventions				6,1		6,0	5
Prêts divers				5,4		3,5	4
Accompagnement social lié au logement	46,3	52,9	+ 14,4 %	54,1	+ 2,3 %	60,5	66
Fonds associatifs						3,7	3
Autres dépenses	4,1	5,1	+ 24,4 %	4,1	- 19,6 %	1,7	0
Fonctionnement	21,3	23,0	+ 7,9 %	22,8	- 0,8 %	24	26
Divers	0,9	0,8	- 11,1 %				0
Dépenses totales	219,5	238,7	+ 8,7 %	255,5	+ 7,0 %	276,2	273
Dont aides et prestations ⁽²⁾	197,3	214,9	+ 8,9 %	232,7	+ 8,3 %	252,2	247

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

(2) les chiffres figurant dans ce tableau sont les décaissements de trésorerie et non les dépenses décidées lors des réunions des instances de décisions.

Source : Ministère du logement et de la ville

c) Les ménages aidés

Les personnes seules représentent 40 % des personnes aidées financièrement par les FSL, et environ 45 % des personnes aidées à l'accès, contre le tiers des personnes aidées au maintien. Les familles monoparentales représentent près du tiers des ménages aidés financièrement par les FSL tant pour l'accès que pour le maintien. Les couples avec enfants sont surtout représentés parmi les ménages aidés au maintien (ils représentent le quart des ménages aidés au maintien et environ 15 % de ceux aidés à l'accès, soit 18 % des ménages aidés). Les femmes représentent 60 % des ménages aidés financièrement par les FSL tant pour l'accès que pour le maintien. En ce qui concerne l'âge, les jeunes (moins de 25 ans) représentent 22 % des ménages aidés à l'accès et 11 % des ménages aidés au maintien, soit 18 % des ménages aidés financièrement par les FSL. Les personnes âgées entre 35 et 50 ans représentent 30 % des ménages aidés à l'accès et 40 % des ménages aidés au maintien. Les FSL reflètent donc dans la répartition des aides les difficultés spécifiques des ménages selon leur structure, leur âge.

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

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

L'évaluation menée en 2003 sur les FSL fait apparaître qu'en cas de restriction budgétaire, ce sont en général les actions de prévention (enquêtes, suivi...) qui font l'objet de régulation tandis que les aides financières directes aux ménages pour l'accès et le maintien sont préservées plus longtemps.

NOMBRE DE MENAGES AIDES

	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2001 ⁽²⁾	2002	Évolution de 2001 à 2002
Nombre de ménages aidés au maintien (A)	64.717	75.994	73.000	75.000	+ 2,7 %
Nombre de ménages aidés à l'accès (B)	163.835	162.683	160.000	164.000	+ 2,5 %
Nombre de ménages accédants en difficulté aidés (C)	—	117	110	300	+ 172,7 %
Nombre de ménages aidés financièrement	228.552	238.794	233.110	239.300	+ 2,7 %
Nombre de ménages ayant bénéficié d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) (D)	66.724	65.134	68.000	69.000	+ 1,5 %
— dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel (E)	38.736	30.601	30.000	30.000	0,0 %
Nombre total de ménages aidés par les FSL = (A) + (B) + (C) + (D) - (E)	256.540	273.327	271.110	278.300	+ 2,7 %

(1) 98 départements

(2) estimation nationale à partir de 86 départements

Source : Ministère du logement et de la ville

d) L'évolution des FSL dans le cadre de la décentralisation

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales modifie profondément les fonds de solidarité pour le logement (FSL), tant au niveau de leur mission qu'au niveau de leur organisation et de leur financement. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2005, ils seront transférés aux départements.

De plus, la loi étend leur champ de compétence à compter du 1^{er} janvier 2005, en prévoyant que :

– les fonds spécifiques eau, énergie, téléphone, lorsqu'ils existent, seront supprimés et le FSL constituera un fonds unique avec un seul règlement intérieur général et des crédits entièrement fongibilisés, ce qui n'empêche pas un suivi statistique et comptable détaillé des différents types d'intervention ;

– l’octroi des aides pour le paiement des factures d’eau, d’énergie et de téléphone devra être prévu par tous les FLS, indépendamment de l’existence antérieure ou non de fonds eau, énergie ou téléphone dans le département.

À partir du 1^{er} janvier 2005, la compétence FSL est élargie à l’octroi d’une aide au financement des suppléments de dépenses de gestion locative des associations et autres organismes. Cette aide se substituera à l’aide à la médiation locative (AML) créée par la loi du 29 juillet 1998 d’orientation relative à la lutte contre les exclusions, avec un champ plus étendu. En effet, le FSL financera, comme l’AML, les associations, CCAS et autres organismes à but non lucratifs assurant la médiation locative (sous-location, gestion immobilière) mais le FSL pourra aussi financer, sur la base de critères financiers et sociaux arrêtés par le règlement intérieur du fonds, les associations et organismes louant directement aux personnes défavorisées des logements dont ils sont propriétaires. Les bailleurs sociaux pourront également bénéficier de cette aide.

Depuis leur institution par la loi du 31 mai 1990, ces fonds étaient placés sous le pilotage conjoint de l’État et du département. Les dispositions propres à chaque fonds, conditions d’éligibilité et règlement intérieur, étaient élaborées et contenues dans le plan d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) cosigné par le préfet et le président du conseil général. L’État finançait chaque fonds par une dotation annuelle versée au gestionnaire du fonds et le conseil général devait abonder annuellement le fonds au moins autant que l’État. **À compter du 1^{er} janvier 2005, les FSL sont placés sous la seule responsabilité des conseils généraux.** Même si le FSL doit être articulé avec les actions du PDALPD, le FSL ne sera plus une action du PDALPD, il deviendra une mission du conseil général. Les dotations de l’État au titre du FSL, des fonds eau et énergie et de l’aide à la médiation locative (AML) seront transférées aux départements dans les conditions prévues à l’article 119 de la loi ⁽¹⁾. La gestion comptable et financière du FSL pourra être assurée par le Conseil général ou il pourra déléguer cette compétence (à une CAF, une MSA, une association qu’il aura agréée ou à un GIP de gestion). Le règlement intérieur du FSL sera élaboré et voté par le conseil général, après avis du comité responsable du PDALPD. Le président du conseil général devra rendre compte annuellement au comité responsable du plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées du bilan d’activité du fonds de solidarité pour le logement (article 4 de la loi du 31 mai 1990 modifiée).

Le code général des collectivités territoriales, à l’article L. 1614-7, prévoit que le conseil général est tenu de poursuivre l’établissement des statistiques liées à l’exercice des compétences qui lui ont été transférées. L’article 130 de la loi du 13 août 2004, en modifiant cet article L. 1614-7, a précisé que ces statistiques devront être transmises à l’État qui les agrégera au niveau national. En conséquence, le conseil général devra fournir annuellement des statistiques sur l’activité du FSL, selon un modèle qui sera défini dans un futur arrêté.

(1) L’article 119 précise que « le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences »

B.— L'AIDE A LA MEDIATION LOCATIVE (AML)

a) L'aide à la médiation locative (AML)

L'accès au logement des populations en difficulté peut être facilité par l'intervention d'un intermédiaire entre le ménage et le propriétaire. C'est la raison pour laquelle la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a instauré une aide forfaitaire au logement, l'aide à la médiation locative (AML), destinée aux associations, centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale agréés à ce titre par le représentant de l'État dans le département.

Cette aide, grâce à l'intervention d'un tiers, a pour objectif de faciliter l'acte d'intermédiation, parfois difficile, entre propriétaire et locataire pour sécuriser leur relation, dans le cadre soit d'un mandat de gestion de logements détenus par des propriétaires privés, soit de la location de logements (appartenant essentiellement au parc public), en vue de leur sous-location à des personnes défavorisées. Pour être éligible à cette aide, il faut que la structure soit agréée à ce titre par le représentant de l'État dans le département et ait conclu une convention avec l'État.

Cette aide doit s'inscrire dans les politiques définies par les plans départementaux d'accueil des populations démunies et les fonds de solidarité logement, notamment en matière de populations accueillies. Elle est actualisée au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de la variation annuelle de l'indice du coût de la construction. **En 2004, elle s'élève respectivement à 542 euros par logement en Île-de-France et à 492 euros par logement sur le reste du territoire.**

En 2003, l'AML a porté sur un peu plus de 22.000 logements. La dépense s'est élevée pour l'État à 10 millions d'euros, pour un coût moyen d'aide, en année pleine, de 528,75 euros par logement en Île-de-France et de 479,15 euros par logement en province.

LE BUDGET DE L'AIDE A LA MEDIATION LOCATIVE

(en millions d'euros)

	Dotation LFI	Conventions en vigueur	Logements concernés	Subventions engagées
1998	1,52	13	1.261	0,56
1999	9,15	449	15.589	6,28
2000	6,86	546	19.381	8,70
2001	5,34	592	22.161	10,46
2002	8,84	600	24.403	11,97
2003	8,00	600	22.114	10,77
2004	11,00	600	21.923	10,97

Source : Ministère du logement et de la ville

Ce tableau met en évidence la montée en puissance du parc géré par les associations, l'objectif ayant été initialement fixé à 20.000 logements. L'AML constitue un outil financier mobilisateur pour les réseaux associatifs pour développer l'offre locative pour les populations défavorisées.

À partir de 2005, l'aide aux associations pour la gestion locative adaptée sera attribuée par les FSL. Les crédits inscrits au budget du secrétariat d'État au logement pour l'AML seront donc transférés, au même titre que ceux du FSL, aux départements.

b) L'accompagnement social lié au logement

L'accompagnement social lié au logement (ASLL) concerne le suivi social des ménages dans leur processus d'accès et de maintien dans leur logement. Cet accompagnement est en général assuré par les associations. Il s'agit d'une action financée par les FSL distincte des aides financières accordées directement aux familles. L'AML et le FSL sont financés sur le même chapitre budgétaire (article 10 du chapitre 46-50).

Alors que l'ASLL est une aide liée aux ménages, l'AML est une aide liée au logement et bénéficie autant au bailleur qu'au locataire puisque, en tant qu'aide à la médiation, elle doit faciliter le rapport locatif entre propriétaire et locataire. L'ASLL, quant à lui, rémunère un travail d'accompagnement de proximité des ménages de manière indépendante du bailleur et peut englober un suivi plus large que le simple suivi du rapport locatif. Il concerne, par exemple, l'installation dans le logement, le conseil pour l'entretien et la bonne utilisation du logement et des parties communes ou l'aide à l'intégration dans l'immeuble. Ces deux aides peuvent être néanmoins complémentaires dans la mesure où une mesure d'ASLL peut être préconisée et financée pour un ménage occupant un logement pour lequel l'AML est versée.

En 2002, le montant total de l'ASLL était de 63,8 millions d'euros. Environ 900 organismes dont 700 associations assurent l'accompagnement social des familles lié au logement. Durant l'année 2002, près de 70.000 ménages ont fait l'objet d'une mesure d'ASLL dont 30.000 ont également bénéficié d'une aide au maintien ou à l'accès à un logement.

C.– LES AIDES DESTINEES AUX ASSOCIATIONS LOGEANT A TITRE TEMPORAIRE DES PERSONNES DEFAVORISEES (ALT)

a) Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a institué dans chaque département un PDALPD. La loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 a modifié la loi du 31 mai 1990 dans deux directions principales visant, d'une part à renforcer l'efficacité des plans au moyen d'une évaluation

quantitative et qualitative des besoins des publics du plan par des instances locales et à préciser la définition des objectifs de production de logements pour les plus démunis, d'autre part, à rendre plus homogènes et plus transparentes les conditions d'octroi des aides du FSL.

Le renouvellement des plans départementaux a permis, depuis la loi de lutte contre les exclusions et surtout après la publication du décret d'application du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL, une démarche d'identification des besoins, de réévaluation des objectifs, des dispositifs et des moyens. Au 1^{er} janvier 2003, 83 départements disposaient d'un plan en cours de validité signé depuis la promulgation de la loi contre les exclusions, dont 31 pendant l'année 2000, 15 en 2001, 29 en 2002.

À la fin de l'année 2003, la totalité des départements a remis à jour leur plan départemental. 67 départements ont constitué des instances locales chargées d'identifier les besoins.

b) L'aide au logement temporaire (ALT)

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, communément appelée aide au logement temporaire (ALT), a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. C'est une aide forfaitaire versée exclusivement aux associations ou centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS) ayant conclu une convention avec l'État. Cette aide doit permettre d'accueillir dans un parc de logements géré par les associations ou CCAS, en urgence et de manière temporaire, des personnes sans ressources et qui, compte tenu de leurs conditions d'accueil, ne peuvent bénéficier des aides personnelles au logement.

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

L'AIDE AU LOGEMENT TEMPORAIRE (ALT)

(millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
nombre d'organismes	1.231	1.314	1.391	1.503	1.570	1.639	1.750	1.823
– dont associations	1.231	1.314	1.376	1.392	1.406	1.449	1.520	1.549
– CCAS	0	0	15	111	163	190	230	274
montants des engagements	34,0	40,6	43,2	49,0	52,3	59,6	68,9	80,7
– dont associations	34,0	40,6	43,1	47,5	49,8	56,2	64,2	75,3
– CCAS	0	0	0,1	1,5	2,5	3,4	4,2	5,4
Augmentation des engagements ⁽¹⁾	32,5 %	19,4 %	6,3 %	13,5 %	6,6 %	13,9 %	15,7 %	17,1 %

(1) année N / année N-1

Source : Ministère du logement et de la ville

Depuis son origine, il est constaté une forte montée en charge de l'ALT. Depuis 2001, on constate à nouveau une forte augmentation. Cette hausse est due notamment à une forte demande en hébergement des demandeurs d'asile qui fait pression sur le dispositif ALT, bien que, réglementairement, les logements conventionnés à l'ALT n'aient pas vocation à accueillir ce type de population.

En 2003, 72,9 millions d'euros ont été versés aux organismes conventionnés à l'ALT (associations et CCAS) et 1,5 million d'euros à la CNAF au titre des frais de gestion. Les associations représentant 93,3 % des montants d'engagements d'ALT, ont reçu 68 millions d'euros au titre de l'ALT en 2003, dont 50 % (34 millions d'euros) imputés sur le budget du Ministère du Logement. La hausse des consommations, après avoir atteint 23 % de 2001 à 2002, a été de 10,4 % de 2002 à 2003.

Aussi, il a été décidé de mettre en place en 2004 une programmation des crédits afin de maîtriser la croissance des dépenses d'ALT. Il a été demandé aux préfets de ne pas dépasser dans la signature de leurs conventions ALT 2004 un montant maximum d'engagement. Le montant total des plafonds départementaux d'engagements notifiés en janvier était de 66,2 millions d'euros. Cette demande a été accompagnée d'une circulaire en date du 5 décembre 2003 rappelant certaines règles de gestion de l'ALT, notamment en ce qui concerne les populations accueillies. En juin 2004, au vu des besoins exprimés par les préfets, les plafonds départementaux d'engagements ont été réévalués. **Les plafonds ont été ainsi augmentés globalement de 5,55 millions d'euros, portant ainsi pour 2004 le total des engagements à 71,75 millions d'euros.**

À cela s'ajoute 3,95 millions d'euros d'engagements en 2004 autorisés exceptionnellement suite aux inondations ayant frappé 4 départements fin 2003, ce qui a entraîné des besoins supplémentaires spécifiques d'accueil et d'hébergement et une autorisation pour engager des crédits supplémentaires.

Les bénéficiaires de l'ALT sont en très grande majorité des associations. Un organisme gère en moyenne 9 chambres ou logements à l'année. On a recensé, sur la période octobre 1999 – septembre 2000, 103.626 personnes accueillies. Celles-ci sont majoritairement des isolés (83,4 % des ménages en 1999-2000) et des hommes (57 % des personnes) et comprennent une forte proportion de moins de 40 ans (75 %) dont plus de la moitié sont des jeunes de moins de 25 ans.

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

BILAN DE L'AIDE AU LOGEMENT TEMPORAIRE

	1996	1997	1998	1999	2000
nombre de chambres par mois	63.323	77.688	83.378	86.460	92.100
nombre de logements par mois	41.353	57.391	67.381	74.566	83.837

(1) les statistiques sont comptabilisées du mois d'octobre de l'année n-1 au mois de septembre de l'année n 1

Source : Ministère du logement et de la ville

Les dépenses totales se sont élevées à 35,5 millions d'euros en 2003.

En 2005, les crédits destinés au financement de l'ALT (ALT normale et AGAA) sont transférés sur le budget de la direction générale de l'action sociale (section Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il a été décidé d'étendre le champ d'intervention de l'ALT au financement d'une aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

D.- LES AIDES APPORTEES PAR LES FONDS D'AIDE AUX ACCEDANTS EN DIFFICULTE (FAAD)

Ces aides sont versées sous forme de prêts sans intérêt, pour résorber les situations d'impayés des accédants ayant souscrit un prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP). Les FAAD, alimentés initialement par les contributions de l'État et des conseils généraux, ne bénéficient plus désormais que des retours de prêts ou des subventions des collectivités locales. Au 31 décembre 2003, près de 42 départements étaient dotés d'un fonds d'aide aux accédants en difficulté.

LES DIFFICULTES DE LOGEMENT EN FRANCE

L'inconfort est d'abord mesuré, en France comme dans la plupart des pays industrialisés, par l'absence de confort sanitaire. ⁽¹⁾ Selon cette norme, le nombre de logements inconfortables début 2002 était de 689.000, soit 2,8 % du parc de résidences principales. Ils étaient occupés par 1,2 million de personnes, soit 2,0 % de la population. L'inconfort a continué de reculer depuis 1996. Évaluée à partir des trois dernières enquêtes logement selon les mêmes critères, la proportion de résidences principales inconfortables est passée de 6,6 % en 1992 à 4,6 % en 1996 et 2,8 % en 2001.

*D'après l'enquête logement 2001⁽²⁾, le nombre de **logements surpeuplés** au sens large (y compris ceux en surpeuplement accentué) était de 1,2 million début 2002, soit 5 % du parc de résidences principales. Ils étaient occupés par 4,5 millions de personnes, soit 7,8 % de la population. La proportion de logements surpeuplés est passée de 6,3 % en 1992 à 5,6 % en 1996 et 5,0 % en 2001. La part de la population concernée est passée de 9,1 % en 1992 à 8,3 % en 1996 et 7,8 % en 2001. Il y a donc eu un recul sensible.*

*S'agissant des **personnes occupant des logements temporaires**, l'enquête logement 2001 indique que 548.000 personnes (0,9 % de la population) ont pour résidence principale un meublé, une chambre d'hôtel, un garni ou sont sous-locataires. Ceci correspond à 396.000 logements (1,6 % des résidences principales). Ces pourcentages sont assez stables depuis 1992.*

*L'enquête effectuée par l'INSEE auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits du 15 janvier au 15 février 2001 a permis d'estimer à **86.000** le **nombre de personnes sans-domicile** en France métropolitaine. Les 86.000 personnes comptent 63.500 privés de domicile et les 16.000 enfants les accompagnant ainsi que les 6.500 personnes logées dans les centres d'accueil ou d'hébergement provisoires.*

(1) La norme de confort retenue est la présence dans le logement d'une salle d'eau, de WC intérieurs et d'un système de chauffage quel qu'il soit.

(2) L'enquête prend en compte la norme INSEE fondée sur le nombre de pièces pour les deux pièces et plus et une norme de surface habitable dans le cas des « une pièce ». Pour les « une pièce », sont considérés comme surpeuplés les logements dont la surface est inférieure à 18 m² par personne de référence + 12 m² par autre personne de 14 ans ou + 9 m² par enfant de moins de 14 ans.

CHAPITRE III : LES AIDES A LA PIERRE : LA RELANCE DE L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL

Les crédits affectés au financement du logement locatif social sont regroupés au sein de deux articles fongibles : l'article 10 « *Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville* » et l'article 80 « *Opérations en ZUS⁽¹⁾, GPV⁽²⁾ et ORU⁽³⁾ et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Relèvent également des aides à la pierre :

– les subventions pour surcharge foncière destinées à faciliter la réalisation de logements sociaux, tout particulièrement en région Île-de-France ;

– une enveloppe de crédits réservée au financement de places d'hébergement d'urgence ou de logements d'urgence pour les personnes en grande difficulté ;

– les subventions visant à améliorer la qualité du service rendu aux habitants ou à rendre possible la restructuration lourde des quartiers en difficulté (démolitions et changements d'usage), désormais prises en charge dans leur quasi-totalité par l'ANRU ;

– les subventions d'investissement versées pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage, en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment complétée par le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil.

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

Bénéficient, en outre, au logement social les principales dépenses fiscales suivantes :

– l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les offices HLM et OPAC (estimée à 290 millions d'euros pour 2003 et à 290 millions d'euros pour 2004) ;

(1) *Zones urbaines sensibles*

(2) *Grands projets de ville*

(3) *Opérations de renouvellement urbain*

– l’application du taux réduit de TVA aux terrains à bâtir achetés par des organismes d’HLM pour la construction de logements sociaux à usage locatif (estimée à 50 millions d’euros pour 2003 et à 50 millions d’euros pour 2004) ;

– l’application du taux réduit de TVA pour les livraisons à soi-même d’opérations de construction ou de travaux d’amélioration, de transformation, d’aménagement et d’entretien de logements sociaux à usage locatif (estimée à 870 millions d’euros pour 2003 et à 880 millions d’euros pour 2004) ;

– l’exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements sociaux construits depuis moins de 15 ans ;

– l’abattement, compensé par l’État, de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements situés en zones urbaines sensibles et à condition que les organismes de logement social aient conclu une convention de gestion urbaine de proximité.

La dépense en faveur du logement social représenterait donc environ 1,22 milliard d’euros en 2004 ⁽¹⁾.

I.– LES AIDES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

A.– PRESENTATION DES AIDES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Le financement du logement locatif social est aujourd’hui partagé entre l’agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui a compétence dans les zones urbaines sensibles et l’État qui a compétence sur le reste du territoire. Ce financement est principalement fondé sur l’octroi de prêts versés par la caisse des dépôts et consignations qui mobilise à cet effet les ressources en provenance du livret A et de subventions versées par l’État sur le budget du logement ou par l’ANRU (dont le budget est alimenté partiellement par l’État).

Les subventions versées par l’État sont destinées à la réalisation des opérations de construction et d’acquisition, le cas échéant suivie d’amélioration, financées à l’aide des prêts locatifs à usage social (PLUS), des prêts locatifs aidés d’intégration (PLA-I) ou des PLUS construction-démolition (PLUS-CD) ; il en va de même des subventions relatives aux opérations de réhabilitation financées par la prime à l’amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). Le montant des prêts et le taux des subventions sont variables, selon qu’il s’agit d’une opération d’acquisition ou de construction financée en PLUS ou en PLA-I ou d’une opération de réhabilitation bénéficiant d’une PALULOS. La durée de remboursement moyenne des prêts est en général de 15 à 20 ans pour les opérations PALULOS ; elle peut aller jusqu’à 35 ans, voire 37 ans, pour les opérations PLUS. Des subventions peuvent être également versées par les collectivités territoriales ainsi que des prêts versés à partir de la participation des employeurs à l’effort de construction (1 % logement), en vue notamment de compléter la subvention versée par l’État.

(1) Cette somme ne prend en compte que les dépenses fiscales évaluées par le projet de loi de finances pour 2005 (fascicule « évaluation des voies et moyens », tome 2).

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

	Objectif	Opérations éligibles	Conditions	bénéficiaires	Organismes distributeurs	Avantages fiscaux	Aide de l'État
Prêt locatif à usage social (PLUS)	Aider les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte à financer les investissements locatifs à finalité sociale	<ul style="list-style-type: none"> – Acquisition de terrain et construction de logements ; – construction de logements ; – acquisition de logements en vue de leur réhabilitation ; – acquisition de logement sans travaux (pour logements achevés depuis au moins 20 ans). 	<p>Mixité sociale :</p> <ul style="list-style-type: none"> – 30 % au moins des logements doivent être loués à des ménages aux revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources pour l'accès aux logements sociaux ; – 10 % au plus des logements peuvent être loués à des ménages dont les revenus sont supérieurs de 20 % à ce même plafond. 	<ul style="list-style-type: none"> – Organismes d'HLM ; – SEM ayant pour objet statutaire la réalisation de logements ; – collectivités locales ou leurs groupements (pour seules opérations d'acquisition - amélioration). 	<ul style="list-style-type: none"> – Caisse des dépôts et consignations 	<ul style="list-style-type: none"> – TVA à 5,5 % – exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans 	<p>Taux plafond subvention :</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2,5% (hors Île-de-France) et 3 % (Île-de-France) pour construction neuve – 4% (hors Île-de-France) et 4,6 % (Île-de-France) pour les opérations d'acquisition-amélioration dans l'ancien
Prêt locatif aidé à l'intégration (PLA-I)	Logements destinés à héberger des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières	<ul style="list-style-type: none"> – Acquisition de terrain et construction de logements ; – construction de logements ; – acquisition de logements en vue de leur réhabilitation. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ressources des ménages doivent être inférieures à 60 % des plafonds de ressources PLUS ; – montant loyer limité à 88 % du loyer maximum PLUS. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mêmes bénéficiaires que PLUS (collectivités locales ou groupement quelle que soit l'opération) ; – organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés par le préfet de département. 		<ul style="list-style-type: none"> – TVA à 5,5 % – exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans 	<ul style="list-style-type: none"> – Taux plafond subvention de 15 % (hors Île-de-France) et 16,5 % (Île-de-France)

<p>Prêt locatif social (PLS)</p>		<ul style="list-style-type: none"> – Acquisition de terrain et construction de logements ; – construction de logements ; – acquisition de logements en vue de leur réhabilitation. 	<ul style="list-style-type: none"> – Plafonds de loyers sont de 150% de ceux fixés pour le PLUS ; – Plafonds de ressources des locataires sont de 130 % de ceux pour l'accès aux HLM ; – montant loyer limité à 150 % du loyer maximum PLUS. 	<ul style="list-style-type: none"> – Personnes physiques ou morales mais la CDC ne peut distribuer ces prêts qu'aux organismes d'HLM et aux SEM. 	<ul style="list-style-type: none"> – Caisse des dépôts et consignations (pour les OPHLM, SAHLM, SEM) ; – tous les étab. de crédit ayant signé une convention avec la CDC. 	<ul style="list-style-type: none"> – TVA à 5,5 % – exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans pour opérations financées pour plus de 50 % par PLS 	<p>aucune</p>
<p>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)</p>	<p>Aider les bailleurs propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants.</p>	<p>Les travaux d'amélioration doivent avoir pour objet :</p> <ul style="list-style-type: none"> – mettre logements achevés depuis au moins 15 ans en conformité avec les normes minimales d'habitabilité ; – d'économiser l'énergie dans les logements existants au 1er juillet 1981 ; – de réaliser des économies de charges, de renforcer la sécurité des biens et des personnes, d'améliorer la vie quotidienne 	<ul style="list-style-type: none"> – Ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources modulés selon le type de ménage et la zone géographique ; – plafond de loyer maximum. 	<ul style="list-style-type: none"> – Organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte, les organismes qui contribuent au logement des personnes défavorisées et gestionnaires de logements locatifs sociaux. 		<ul style="list-style-type: none"> – TVA à 5,5 % (depuis le 1^{er} janvier 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> – Taux de base est au plus égal à 10 % du coût prévisionnel des travaux subventionnables dans la limite d'un plafond de 13.000 euros par logement ; – dans conditions précises : taux plafond peuvent être majorés

B.— LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

1.— La relance du logement locatif social

En 2003, le total des logements sociaux financés s'est élevé à 56.425, pour un objectif initialement fixé à 54.000. Le nombre de logements financés en PLUS, PLUS-CD et PLA-I dépasse de 4 % les objectifs fixés pour l'année 2003 et ceux financés en PLS de 5 %. Par rapport aux résultats de l'année précédente, les PLS ont augmenté de 15 %. Le nombre de logements réhabilités au moyen d'une PALULOS continue de décroître, du fait d'une priorité donnée à la production de l'offre nouvelle et d'une plus grande sélectivité des opérations retenues.

MONTANT DES SUBVENTIONS EN 2003

(en millions d'euros)

	Montant des subventions	Nombre de logements financés	Montant moyen des subventions par logement
PLUS	192,6	34.588	
PLUS-CD	41,2	1.144	
Total PLUS	233,8	38.732	6.035
PLAI-I	71,7	5.034	14.251
PLS	—	12.659	—
Surcharge foncière	114,6	—	—
Total offre nouvelle	420,1	56.425	—
PALULOS	125,1	80.398 ⁽¹⁾	1.556

(1) Les statistiques fournies concernent uniquement les travaux de réhabilitation dont le montant moyen est supérieur à 2.287 euros.

Source : Ministère du logement et de la ville, documentation budgétaire

Le budget de 2004 a dégagé les moyens nécessaires à la construction de 80.000 logements locatifs sociaux, chiffre non atteint depuis 1994. Cet objectif représente une hausse de 38 % par rapport à la loi de finances initiale 2003, et de plus de 60 % par rapport à la production moyenne des années 1998 - 2000.

A été prévue la réalisation de 48.000 PLUS et PLA-I en dehors du champ d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), 27.000 PLS (dont 5.000 à réaliser par l'Association Foncière Logement) et 15.000 PLUS et PLUS-CD financés dans le champ d'intervention de l'ANRU en compensation des opérations de démolition de logements à bas loyer. Il a aussi prévu la réalisation de 10.000 logements dans le cadre du nouveau dispositif de location-accession financé au moyen du nouveau prêt social location-accession (PSLA). Afin d'atteindre cet objectif de production, le Gouvernement a mis en place un dispositif de mobilisation de l'ensemble des partenaires (élus locaux, maîtres d'ouvrage, représentants du 1% et CDC), le plan « objectif 90.000 ».

La répartition des subventions de l'État a été la suivante :

REPARTITION DES SUBVENTIONS EN 2004 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Produits	Subventions art .10
PLUS	47,92
PLUS-CD	1,89
PLAI	31,15
Surcharge foncière	34,14
PALULOS	15,86
Autres usages (Études, autres dispositifs...)	28,41

(1) Situation fin octobre 2004

Source : Ministère du logement et de la ville

Fin octobre 2004, peut être dressé un bilan de la construction de logements sociaux conformément au tableau ci-dessous. Il convient cependant de souligner que les opérations sont majoritairement engagées en fin d'année. Ainsi 50 % des opérations réalisées en 2003 ont été engagées au cours des deux derniers mois de l'année.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Produits	Nombre de logements
PLUS	20.051
PLUS-CD	780
PLAI	2.838
PLS	7.552
PLS FONCIÈRE	1.384
Total	32.605

Source : Ministère du logement et de la ville

2.– Le financement du logement locatif social en 2005

a) Une politique ambitieuse

Après avoir poursuivi l'objectif ambitieux de 80.000 nouveaux logements en 2004, le Gouvernement prévoit de financer la construction de 105.000 logements locatifs sociaux en 2005. Cet objectif représente une hausse de 31,25 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Ainsi depuis 2002, le nombre de construction de logements sociaux a augmenté de 86,54 %.

C'est donc un effort sans précédent que poursuit actuellement le Gouvernement pour relancer la construction de logements locatifs sociaux en France.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCES

	2002 (réel)	2003 (réel)	2004 (LFI)	2005 (PLF)
PLUS neuf	30.562	26.141	35.000	53.000
PLUS dans ancien	8.706	8.447	8.000	
Total PLUS	39.268	34.558	43.000	53.000
PLA-Insertion	5.186	5.034	5.000	5.000
Total logements financés sur article 10	44.454	39.622	48.000	58.000
PLS	11.834	12.659	12.000	22.000
PLS foncière	—	1.665	5.000	10.000
Total offre nouvelle	56.288	53.946	65.000	90.000
PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU	—	4.144	15.000	15.000
Total	56.288	58.090	80.000	105.000

Source : Ministère du logement et de la ville

Le financement du logement social est imputé sur le chapitre 65-48, article 10, « opérations locatives et renouvellement urbain hors politique de la ville » qui devrait être doté en 2005 de **442 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 22 % et de 465 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 61 %.**

Les moyens financiers de l'article 10 du chapitre 65-48 sont ainsi affectés prioritairement sur la production d'une offre nouvelle (subvention PLUS, PLA I et surcharge foncière). Ces moyens consacrés à l'accroissement de l'offre représentent 82 % de la dotation d'autorisations de programme inscrite dans le projet de loi de finances pour 2005.

L'évolution des crédits affectés aux opérations locatives et au renouvellement urbain hors politique de la ville depuis 2002 est rappelée dans le tableau suivant :

CREDITS AFFECTES AUX OPERATIONS LOCATIVES

(en millions d'euros)

LFI 2002		LFI 2003		LFI 2004		PLF 2005	
AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
570,22	445,72	585,22	506,08	362	287,85	442	465

Source : Ministère du logement et de la ville, documentation budgétaire

Le plan de cohésion sociale adopté par le Gouvernement en juin 2004 prévoit ainsi de porter la production de logements locatifs sociaux à **une moyenne annuelle de 100.000 par an sur la période 2005-2009**, hors programme national de rénovation urbaine. Les moyens que le Gouvernement propose de consacrer à la réalisation de ce plan sont définis dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, qui a été adopté en 1^{ère} lecture par le Sénat le 5 novembre 2004. La dotation cumulée sur la durée du plan, prévue

pour la réalisation d'opérations locatives sociales hors programme de rénovation urbaine, **s'élève à 2.370 millions d'euros en autorisations de programme et 2.761 millions d'euros en crédits** de paiement. Le projet de budget pour 2005 constitue donc la première étape de ce plan ambitieux. De plus, afin d'améliorer l'équilibre financier des opérations de logement social, **l'article 43** du projet de loi propose de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements financés au titre de ce programme.

Par ailleurs, une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement signée le 27 octobre accompagne cette relance et prévoit une augmentation substantielle de la participation des employeurs à l'effort de construction affectés au logement locatif social. Une enveloppe annuelle de 210 millions d'euros de subventions, issue des fonds collectés au titre du 1 % logement, sera ainsi distribuée, pendant la durée du plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux, dans le cadre de concertations décentralisées au niveau régional. Cette enveloppe aura le même impact sur l'équilibre des opérations locatives qu'une progression du montant actuel de prêts à profil privilégié « milliard plus » de 180 millions d'euros à 450 millions d'euros.

Une convention entre l'État et l'Union Sociale pour l'Habitat sera également prochainement signée pour définir les modalités de la déclinaison territoriale de cette programmation.

Enfin, le projet de loi de cohésion sociale prévoit que les objectifs du plan de cohésion sociale seront pris en compte dans le cadre des délégations de compétences au titre des aides à la pierre, les collectivités délégataires étant associées à la définition et à la mise en œuvre locales des programmes définis par le plan de cohésion sociale, tant en ce qui concerne le logement locatif social que le logement locatif privé

b) La réforme du financement du logement social dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales

Le rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées, « le financement du logement social », publié en mars 2002 montre que la « crise du logement social », qui trouve ses racines dans des facteurs multiples, est aussi celle de l'essoufflement du modèle réglementaire et financier actuel, marqué par un excès de centralisation et d'uniformité. Le rapport préconise de redonner aux autorités territoriales des marges importantes d'appréciation dans la conduite des politiques de l'habitat social, tout en favorisant la responsabilisation des opérateurs par le biais d'un nouveau mode de relations avec les pouvoirs publics.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet pleinement l'implication des acteurs locaux et favorise une meilleure adaptation du financement du logement social aux réalités locales. L'article 61 de la loi prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements peuvent conclure une convention avec l'État par laquelle celui-ci leur délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides publiques en faveur notamment de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux. Un projet de décret est en cours d'élaboration afin notamment de substituer le délégué au représentant de l'État dans le département pour tous les actes effectués par ce dernier et d'apporter des modifications à la réglementation existante.

En conséquence, les préfets de région auront, dès 2005, à répartir une enveloppe globale de droits à engagement d'aides à la pierre portant aussi bien sur le parc privé que sur le parc social public entre les collectivités délégataires. Les négociations qui vont s'ouvrir entre les préfets et les collectivités s'appuieront tant sur les programmes locaux de l'habitat (PLH) conduits par les EPCI que sur les analyses techniques conduites par les services locaux de l'État (estimation de l'évolution du nombre de ménages à moyen terme, analyse des tensions sur les marchés locatifs locaux mesurées, par exemple, en comparant le nombre d'attributions et le nombre de demandeurs de logements HLM).

Par ailleurs, depuis de nombreuses années, plusieurs rapports ont pointé l'incohérence des loyers, qui dépendent du financement initial de l'opération et non de la qualité du service rendu. Pour corriger ce dysfonctionnement, il pourrait être envisagé de substituer un conventionnement global par organisme au conventionnement opération par opération.

Cette mesure n'a jamais pu être mise en œuvre au niveau national, en particulier à cause des réticences qu'entraîneraient des changements de grande ampleur dans le niveau des loyers pour les habitants. Elle pourra, par contre, plus aisément être engagée dans les expérimentations de décentralisation qui seront prochainement mises en œuvre. C'est dans ce cadre que les partenaires publics pourraient fixer à un organisme, en contrepartie de la globalisation de sa dette, des orientations fortes en matière de qualité de service aux locataires, de politique sociale, de vente HLM et de location-accession, tant sur le stock de logements sociaux que sur le flux.

Des dispositions législatives sont en cours d'élaboration en vue de développer un conventionnement global comportant plusieurs volets : un volet patrimonial établi à partir du plan de patrimoine de l'organisme, un programme de réalisations de nouvelles opérations et de cessions de logements, un plan de remise en ordre des loyers du parc existant.

Enfin, l'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 donne aux préfets la possibilité de déléguer aux maires ou aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale tout ou partie des droits de réservation dont ils disposent. Cette possibilité devra s'exercer dans le cadre de conventions qui seront conclues entre le préfet et les élus délégataires. La délégation du contingent préfectoral doit notamment s'effectuer dans le respect des objectifs du PDALPD. Le préfet peut mettre en demeure le délégataire qui n'aurait pas respecté les objectifs du PDALPD et se substituer à lui. Le Sénat a adopté, en première lecture, un amendement au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale qui réduit le délai de mise en demeure de 6 mois à 3 mois. Une circulaire précisera les conditions dans lesquelles ces conventions pourront être passées.

C.— BILAN DU FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

1.— La construction de logements locatifs sociaux

a) Le prêt locatif à usage social (PLUS)

Les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêts PLUS (prêts locatifs à usage social), créés par le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 en remplacement du PLA (prêts locatifs aidés).

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

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

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

Ce prêt est distribué par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM). Adossé à la ressource du livret A, il est offert au taux privilégié de 3,45% depuis le 1^{er} août 2003 sur une durée plafonnée à 35 ans. De plus, il bénéficie d'une subvention de l'État de 5 % dans le neuf (10 % en acquisition-amélioration) appliquée à une assiette qui n'est pas égale au prix de revient mais qui est censée le refléter et le normaliser.

Cependant, le PLUS n'a pas atteint, en 2000, les résultats escomptés, en partie en raison de ses paramètres financiers qui n'ont pas suivi l'évolution du prix du bâtiment et de l'immobilier urbain ; de nombreux cas d'appels d'offres restés infructueux ont ainsi été signalés. C'est pourquoi le plan de relance du PLUS en avril 2001 a consisté, d'une part, à augmenter les valeurs de base de

10 % (soit une augmentation proportionnelle de l'assiette subventionnable) et, d'autre part, à permettre d'augmenter le taux de subvention à 8 % pour certaines opérations difficiles à équilibrer.

Comme en témoigne le tableau suivant, le plan de relance de la production de logements sociaux a permis de stopper la baisse du nombre de logements financés observée depuis 1995 et de relancer la production de logements financés en PLUS :

LOGEMENTS PLA ET PLUS

	Neuf	Acquisition	Total
1994	62.939	5.636	68.575
1995	41.430	3.630	45.060
1996	38.658	4.561	43.219
1997	39.517	4.066	43.583
1998	26.850	3.613	30.463
1999	24.665	3.671	28.336
2000	25.917	5.408	31.325
2001	32.034	7.479	39.513
2002	27.761	8.651	36.412
2003	28.658	10.964	39.622

Source : Ministère du logement et de la ville

Au début de l'année 2004, la part des ménages se situant en dessous des plafonds PLUS est estimée à **65,5 %**. Cependant, la possibilité est ouverte désormais que 10% au maximum des ménages occupant un programme PLUS dépassent les plafonds de ressources dans la limite de 20 %. **Dans ce contexte, 75 % des ménages deviennent éligibles à un logement PLUS.**

En 2003, le coût budgétaire moyen de la subvention PLUS est de 5.704 euros pour les opérations de construction et de 7.183 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration.

Le tableau suivant montre l'évolution des crédits affectés au financement des logements PLUS :

FINANCEMENT DES PLUS

(en millions d'euros)

	PLUS
1996	189,37
1997	30,95
1998	13,49
1999	29,56
2000	144,64
2001	215,98
2002	206,17
2003	264,33

Source : Ministère du logement et de la ville

b) Le prêt locatif aidé à l'intégration (PLA-I)

Les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs très sociaux sont, depuis le 1^{er} avril 2000, exclusivement réalisées à l'aide des prêts locatifs aidés très sociaux dits d'Intégration (PLA-I) distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM). Adossé à la ressource du livret A, le PLA-I est un prêt offert au taux privilégié de 2,95% depuis le 1^{er} août 2003 sur une durée plafonnée à 35 ans.

Le montant total des PLA-I financés est rappelé dans le tableau suivant :

LOGEMENTS PLA-I

	Neuf	Acquisition	Total
1994	3.336	7.742	11.078
1995	7.471	8.010	15.481
1996	2.945	5.672	8.617
1997	5.755	6.063	11.818
1998	9.913	5.684	15.597
1999	8.708	5.213	13.921
2000	1.859	3.191	5.050
2001	2.493	2.934	5.427
2002	2.176	3.016	5.188
2003	2.517	2.517	5.034

Source : Ministère du logement et de la ville

Le montant total des crédits consacrés aux PLA-I est retracé dans le tableau suivant :

FINANCEMENT DES PLA-I

(en millions d'euros)

	Montant des crédits
1996	112,47
1997	109,66
1988	124,30
1999	143,23
2000	66,26
2001	80,95
2002	79,61
2003	71,74

Source : Ministère du logement et de la ville

En 2003, le coût budgétaire moyen de la subvention PLA-I est de 13.288 euros pour les opérations de construction et de 15.217 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration.

c) Le prêt locatif social (PLS)

Le prêt locatif social (PLS) a été créé, par le décret 2001–207 du 6 mars 2001, en remplacement des PLA CFF ou des PPLS CFF. Ce prêt, dont la durée maximale est de 30 ans, a un taux indexé sur le livret A. La quotité des prêts est de 50% au minimum mais peut être ramenée à 30 % pour la réalisation des programmes de logements locatifs de l'association agréée dite « Association foncière logement » créée par l'article 116 de la loi de finances pour 2002. Le financement de l'opération doit comporter au minimum 10% de fonds propres, ceux-ci pouvant inclure les fonds du 1%.

Ce prêt est consenti, d'une part, directement par la CDC, d'autre part par le CFF et Enténial (ex Comptoir des Entrepreneurs) ainsi que par les établissements ayant répondu aux adjudications organisées le 26 février 2003 et le 13 février 2004, par la CDC, sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

ADJUDICATIONS DU 26 FEVRIER 2003 ET DU 13 FEVRIER 2004

(en millions d'euros)

Établissements distributeurs	2003		2004	
	Enveloppe	Taux ⁽¹⁾	Enveloppe	Taux
CDC	150	4,57 à 4,75 %	185	3,8 à 3,98 %
Caisses d'Épargne	155	4,57 %	286	3,8 %
Crédit Agricole	25	4,56 %	5	3,8%
Crédit Foncier de France	335	4,56 % à 4,80 %	433	3,8 à 4,00 %
Crédit Mutuel	114	4,56 %	–	–
Dexia	41	4,60 %	81	3,8 %
Crédit coopératif	–	–	10	3,8 %
Total	820	–	1.000	–

(1) les taux de ces prêts sont indexés sur le taux du livret A. Suite à la baisse du taux du livret A, les taux sont à réduire de 0,75 % pour la fin de l'année 2003 (après le 1er août 2003)

Source : Ministère du logement et de la ville

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et le secrétaire d'État au logement ont décidé le 9 juin 2004 de doubler l'enveloppe de prêts à distribuer en 2004. Une nouvelle enveloppe d'1 milliard d'euros a ainsi été mise à la disposition des bailleurs sociaux et des investisseurs privés pour permettre la construction de 10.000 logements supplémentaires.

Le nombre de PLS devrait donc passer de 12.000 à 22.000 en 2004, ce qui constitue une relance sans précédent de ce prêt comme le montre le tableau suivant.

NOMBRE DE LOGEMENTS PLA-CFF PUIS PLS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Neuf	4.05	4.30	4.96	4.71	3.45	6.90	9.14	9.78	nc
Acquisition-amélioration	1.17	209	0	158	631	1.74	2.69	2.87	nc
Total	5.22	4.51	4.96	4.86	4.08	8.64	11.83	12.65	22.00

Source : Ministère du logement et de la ville

Une nouvelle adjudication a eu lieu le 28 juin 2004. Les taux et les enveloppes issus de cette adjudication et de la fixation des conditions relatives aux réservataires sont les suivants :

ADJUDICATION DU 28 JUIN 2004

(en millions d'euros)

Établissement distributeur	Enveloppe	Taux pour les organismes HLM, SEM de logement social et emprunteurs bénéficiant d'une garantie de collectivité territoriale	Taux pour les autres emprunteurs
CDC	185	3,8 à 3,98% ⁽¹⁾	—
Crédit Foncier de France	377	3,8 à 4 %	De 3,6 à 4,15 %
Dexia	234	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
CNCE	117	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Crédit Agricole	58	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Crédit Mutuel	29	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Total	1.000		

(1) selon les garanties obtenues, pour les seuls organismes HLM et SEM de logement social.

Source : Ministère du logement et de la ville

2.- La réhabilitation des logements locatifs sociaux

La PALULOS a pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants. Le taux de base de la subvention est au plus égal à 10% du coût prévisionnel des travaux subventionnables dans la limite d'un plafond de 13.000 euros par logement. En outre, depuis le 1^{er} janvier 1998, les opérations de réhabilitation des logements locatifs sociaux bénéficient du taux de TVA à 5,5 %. La subvention peut être complétée par un prêt de la CDC (ou de tout autre établissement habilité à consentir des prêts aux collectivités locales) au taux de 2,95 % remboursable sur une durée de 15 ans ⁽¹⁾.

(1) Le nouveau taux remplace celui de 3,45 % depuis le 9 juin 2004 par décision commune des ministres des finances et du logement et de la CDC).

Rapporté au coût moyen total des travaux TTC (TVA de droit commun), le cumul des aides budgétaires et fiscales (ainsi qu'un équivalent subvention rendant compte du différentiel du taux du prêt avec le taux du marché) a atteint, **en 2003, 33% en moyenne et, en 2002, 31% en moyenne**, l'aide fiscale étant légèrement inférieure à l'aide budgétaire directe.

Le nombre de logements réhabilités à l'aide de la PALULOS est rappelé dans le tableau suivant :

LOGEMENTS REHABILITES AVEC LA PALULOS

	PALULOS (Réhabilitations lourdes)	PALULOS (Petits travaux)
1994	136.414	36.282
1995	95.086	29.600
1996	108.273	27.888
1997	156.073	20.105
1998	139.531	26.621
1999	134.075	25.875
2000	123.248	31.928
2001	88.102	30.445
2002	75.737	31.501
2003	80.398	8.357

Source : Ministère du logement et de la ville

Au cours des trois dernières années, le budget consacré à la PALULOS sur la ligne fongible est resté relativement stable comme le tableau ci-dessous :

BUDGET DE LA PALULOS

(en millions d'euros)

	PALULOS (Réhabilitations lourdes)	PALULOS (Petits travaux)	Total
1994	303,495	11,948	315,444
1995	208,501	8,481	216,82
1996	221,548	6,140	227,89
1997	316,171	5,446	321,17
1998	161,332	5,031	166,364
1999	172,700	4,362	177,062
2000	174,716	6,117	180,834
2001	131,824	6,806	138,630
2002	126,026	16,745	142,771
2003	120,084	5,048	125,132

Source : Ministère du logement et de la ville

Votre Rapporteur spécial tient à saluer la relance des opérations de réhabilitation mise en œuvre cette année. Le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont, en effet, décidé de renforcer les moyens en faveur des travaux d'amélioration **par la mise à disposition à partir de 2004 d'une enveloppe de 400 millions d'euros par an pendant 5 ans de prêts**

destinés à financer des travaux de réhabilitation de 100.000 logements locatifs supplémentaires. Cette enveloppe se répartit en 200 millions d'euros de prêts à 2,95 % se substituant aux prêts à 3,45 % complémentaires à la PALULOS et de 200 millions d'euros de prêts à 2,95 % qui remplaceront l'enveloppe actuelle de 100 millions d'euros de prêts à l'amélioration (PAM) à 3,45 % de la CDC.

3.– Les opérations de démolition-reconstruction

Les prêts locatifs à usage social « construction–démolition » (PLUS-CD) sont destinés à accompagner, si possible à anticiper, les opérations de démolition rendues nécessaires par l'obsolescence physique ou la dégradation urbaine et sociale de certains ensembles. Il s'agit de permettre le relogement des ménages occupant les immeubles à démolir sur le site même ou ailleurs, à des conditions de loyer aussi proches que possible des conditions de loyer pratiquées dans le logement initial.

Le régime est identique à celui du PLUS, sauf pour le taux de subvention fixé au maximum à 12 %. Pour 2003 et dans le cas du relogement des familles issues de bâtiments à démolir situés en ZUS, GPV, ou ORU, la subvention de l'État au taux de 5 % est complétée par une subvention représentant 12 % du prix de revient prise en charge par le 1 % logement. Pour 2004, hors champ d'intervention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le taux de subvention est ramené à 3 % en région Île-de-France et à 2,5 % pour les autres régions ; une subvention complémentaire au titre du « 1 % logement » peut être accordée au taux de 5 %. En 2004, lorsque les PLUS-CD sont financés par l'ANRU, le taux de subvention est de 12 %, éventuellement majoré de 10 points si le loyer applicable aux logements est plafonné à 90 % du loyer PLUS.

Le nombre total de PLUS-CD financés est rappelé dans le tableau suivant :

TOTAL PLUS CD

	Neuf	Acquisition	Total
1994	–	–	–
1995	–	–	–
1996	–	–	–
1997	–	–	–
1988	413	3	416
1999	559	11	570
2000	1.553	108	1.661
2001	2.666	45	2.711
2002	2.613	243	2.856
2003	3.896	248	4.144

Source : Ministère du logement et de la ville

Le montant total des dotations budgétaires est rappelé dans le tableau suivant :

MONTANT DES CREDITS

	PLUS CD
1996	—
1997	—
1988	2.318.422
1999	6.415.217
2000	15.586.108
2001	29.721.304
2002	30.544.884
2003	41.208.642

Source : Ministère du logement et de la ville

4.- La surcharge foncière

L'objectif des subventions versées au titre de la surcharge foncière est de contribuer à l'implantation des logements sociaux dans les zones où ils sont nécessaires, même si les coûts d'achat ou d'aménagement des emprises sont élevés. Il s'agit donc très généralement d'implantations dans les quartiers urbanisés existants où le développement de la mixité sociale doit être encouragé. La participation financière de l'État est conditionnée par une participation obligatoire des collectivités locales d'au moins 20 % de l'assiette de la subvention non plafonnée. Elle peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, pour celles financées en PLS. En Île-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en PLI.

Le tableau ci-dessous donne les taux maximums par catégories d'opérations :

		Hors Île-de-France	Île-de-France
Constructions neuves	Cas général	50 %	50 %
	Opérations situées dans les zones opérationnelles ⁽¹⁾	50 %	40 % ou 60 % ⁽³⁾
	Opérations prioritaires ⁽²⁾	50 %	50 %
Acquisitions améliorations	Cas général	50 %	50 %
	Opérations prioritaires ⁽²⁾	50 %	40 % ou 60 % ⁽³⁾
	Opérations portant sur immeubles déclarés insalubres	75 %	75 %

(1) Villes nouvelles, ZAC, zones de rénovation urbaine, périmètres de restauration immobilière, zones de résorption de l'habitat insalubre

(2) Opérations prioritaires définies par la politique locale de l'habitat, telles que OPAH, projets de quartiers, opérations de « développement social des quartiers » ou « habitat et vie sociale »

(3) Agglomération de Paris et villes nouvelles

Source : Ministère du logement et de la ville

Sur 58.090 logements locatifs financés en 2003, 19 % d'entre eux (11.104 logements) ont bénéficié d'une subvention pour surcharge foncière. Ces 11.104 logements se répartissent entre 64 % pour le neuf et 34 % pour les acquisitions-améliorations. 59 % des logements ayant bénéficié de cette subvention se situent en Île-de-France, alors que, toutes aides confondues, cette région représente 24 % de l'ensemble des logements financés. Les logements financés en surcharge foncière sont essentiellement des PLUS et des PLAI. 903 PLS sont cependant financés à ce titre en Île-de-France.

Les crédits mobilisés par l'État au titre de la surcharge foncière sont rappelés dans le tableau suivant :

SUBVENTION DE L'ÉTAT EN 2003

(en millions d'euros)

	AP engagées
Surcharge foncière PLUS et PLAI	82,799
Surcharge foncière PLS	13,567
Total	96,367

Source : Ministère du logement et de la ville

En 2003, sur la ligne fongible (chapitre 65-48, article 10), 23,85 millions d'euros en autorisations de programme ont été consacrés au financement de la surcharge foncière hors Île-de-France. À cela s'ajoutent 72,50 millions d'euros d'autorisations de programme en Île-de-France. **Au total, ce sont donc 96,37 millions d'euros d'autorisations de programme qui ont été consacrés au financement de la surcharge foncière en 2003, soit une augmentation de 1,3 % par rapport aux crédits votés en 2002.**

Ces subventions représentent 22,9 % des autorisations de programme engagées en 2003 dans le logement locatif social.

II.- LE LOCATIF INTERMEDIAIRE

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

Un prêt spécifique – le prêt locatif intermédiaire (PLI) – a donc été institué en 1987 pour financer des opérations répondant aux besoins de ces ménages. Il était à l'origine distribué par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes HLM et aux SEM et par le Crédit Foncier de France à toute personne physique ou morale, pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf destiné à être loué. L'emprunteur s'engageait à louer le logement pendant un minimum de 9 ans.

Ces prêts sont destinés à financer dans des zones tendues des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé

en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre ; ils peuvent également contribuer au développement du parc locatif non social dans les zones où il est absent ou insuffisant. L'objectif est d'aider les personnes physiques ou morales à financer la construction de logements locatifs dont le loyer est intermédiaire entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre à destination des ménages dont les revenus ne leur autorisent plus l'accès au logement social tout en ne leur permettant pas de louer un logement au prix du marché.

Le PLI peut être accordé pour une durée maximale de 30 ans. Les taux sont indexés sur le livret d'épargne populaire. Après l'adjudication des 13 février et 28 juin 2004, les taux d'intérêt varient entre 4,98 % et 5,71 % selon les établissements de crédit ayant soumissionné (CFF, DEXIA, Crédit Agricole, Crédit mutuel) et la nature des emprunteurs (bailleurs sociaux ou autres).

Votre Rapporteur spécial regrette la baisse du nombre de logements financés par des PLI depuis 1997.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de logements financés par un PLI est en baisse constante depuis 1997.

NOMBRE DE LOGEMENTS PLI

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾
Nombre logements	9.600	6.700	5.600	2.800	4.000	2.700	2.800	2.800

Source : Ministère du logement et de la ville

Malgré les multiples adaptations dont le PLI a été l'objet depuis le début des années 1990, les opérations montées avec ce financement ont connu des difficultés de plus en plus importantes, pour finalement parvenir à un équilibre satisfaisant : bien souvent les loyers qui auraient été nécessaires pour parvenir à l'équilibre étaient trop élevés par rapport aux capacités des ménages ou aux marchés locaux. De plus, l'accès à d'autres ressources, comme le 1% logement ou les subventions des collectivités locales, était devenu très difficile.

Aussi, le Gouvernement a pris en faveur du logement intermédiaire trois types de mesures :

– l'adoption du nouveau statut du bailleur privé devrait inciter davantage d'investisseurs personnes physiques à recourir aux PLI ;

– la convention État/UESL ⁽²⁾ du 3 août 1998, prolongée jusqu'en 2008, prévoit explicitement une mobilisation de la PEEC ⁽³⁾ pour faciliter le montage d'opération PLI avec un niveau de loyer de sortie compatible avec les catégories de ménages visées ;

(1) La distribution du produit étant banalisée (pas d'agrément des DDE), il n'est plus possible d'obtenir de données précises depuis 2001, si ce n'est par enquête auprès des établissements de crédit. Toutefois, avec des enveloppes totales disponibles de 240 millions d'euros, on peut évaluer le nombre de logements potentiellement finançables pour 2002 et 2003 à 2.800.

(2) Union d'économie sociale pour le logement.

(3) Participation des employeurs à l'effort de construction.

– une réforme réglementaire du PLI, accompagnée d'une refonte de leurs modes de distribution qui fasse davantage intervenir la ressource des fonds d'épargne. Afin de permettre une distribution large de ces prêts, tant vers les bailleurs sociaux que vers les investisseurs privés, des enveloppes annuelles de refinancement par la CDC ont été soumises à adjudications et proposées aux banques à des taux indexés sur le livret d'épargne populaire (LEP). Ces prêts sont désormais consentis, d'une part directement par la caisse des dépôts et consignations, d'autre part par le crédit foncier de France qui dispose jusqu'en 2004 d'une enveloppe réservataire décroissante, ainsi que par les établissements ayant répondu aux adjudications organisées sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. On retrouve parmi ces établissements le Crédit foncier de France. Les banques doivent engager une part significative (2/3) de la ressource qui leur a été attribuée sous peine de pouvoir être exclues de l'adjudication de l'année suivante. Les résultats de l'adjudication figurent dans le tableau ci-après :

(en millions d'euros)

Établissements distributeurs	2003		2004	
	Enveloppe	Taux	Enveloppe	Taux ⁽¹⁾
CDC	80	5,20 %	80	5,21 %
Caisse d'Épargne	–	–	–	–
Crédit Agricole	4	5,20 %	8	5,20 %
Crédit Foncier de France	92	5,00 % à 5,35 %	84	4,98 % à 5,26 %
Crédit Mutuel	40	5,00 %	8	4,98 %
Dexia	24	5,20 %	60	5,26 %
Entenial	–	–	–	–
Total	240	–	240	–

(1) Jusqu'au 31/07/04 : les taux de ces prêts sont indexés sur le taux du livret d'épargne populaire. Suite à la baisse du taux du livret A, les taux sont à réduire de 1% pour la fin de l'année 2004.

Source : Ministère du logement et de la ville

III.– LA RELANCE DU LOCATIF PRIVÉ : UN NOUVEAU RÉGIME FISCAL FAVORABLE

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce qu'un nouveau dispositif fiscal en faveur des personnes qui investissent dans la construction ou l'achat d'un logement locatif neuf ou ancien à réhabiliter ait été institué par l'article 91 de la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003. Il vise à répondre aux tensions du marché locatif notamment dans les secteurs où la demande en logements est importante.

Dans l'ancien, le bénéfice de l'amortissement fiscal, par assimilation à l'acquisition d'un logement neuf, s'applique aux logements anciens acquis en vue d'une réhabilitation qui ne satisfont pas avant travaux aux caractéristiques de décence prévues par la loi SRU et qui font l'objet d'une réhabilitation conséquente leur permettant d'acquérir des performances techniques proches de celles des logements neufs ainsi qu'aux acquisitions, suivies de la

transformation en logements, de locaux affectés à un autre usage que l'habitation. L'objectif recherché est de permettre la remise sur le marché locatif de logements restés vacants en raison de leur vétusté.

Le propriétaire peut déduire de ses revenus fonciers un amortissement égal à 8 % du prix de l'acquisition augmenté le cas échéant du montant des travaux de réhabilitation ou de transformation, pendant les cinq premières années et 2,5 % de ce prix pour les quatre années suivantes.

Pour les logements anciens qui font l'objet d'un engagement de location sous certaines conditions de loyers et de ressources pour les locataires, l'ancien dispositif « Besson » est maintenu mais l'article 79 de la loi de finances pour 2003 a relevé de 25 % à 40 %, à compter de l'imposition des revenus de 2003, le taux de la déduction forfaitaire majorée applicable aux revenus tirés de la location de logements.

Sous réserve du respect des dispositions réglementaires et des conditions d'attribution des aides applicables à l'agence, le cumul d'une aide de l'ANAH, pour les travaux de réhabilitation ou, le cas échéant des travaux de transformation d'usage et du dispositif fiscal « de Robien » est possible, sous réserve toutefois de l'appréciation du caractère prioritaire des dossiers présentés et de l'appréciation, par les commissions d'amélioration de l'habitat, de l'intérêt économique ou social du projet présenté.

Ce nouveau dispositif présente déjà des résultats très positifs comme le montre l'augmentation de la proportion de logements acquis par des investisseurs locatifs depuis 2002. Le tableau ci-dessous indique le nombre total de logements vendus par les promoteurs ainsi que la part acquise par des investisseurs locatifs.

LOGEMENTS ACQUIS PAR DES INVESTISSEURS LOCATIFS

	2002	2003	1 ^{er} semestre 2004
Nb logements vendus	85.431	103.201	58.299
Nb logements acquis par investisseurs locatifs	31.609	53.665	32.647
Pourcentage	37 %	52 %	56 %

Source : Ministère du logement et de la ville

IV.- LE LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

Au 1^{er} janvier 2003, le parc social comprenait 4,217 millions de logements dont 4,113 millions en métropole, en hausse de 0,9 % par rapport à janvier 2002. La moitié de ces logements sont possédés par des organismes publics (OPAC ou offices publics), 42 % par des sociétés anonymes, 8 % par des SEM et 1 % par d'autres types d'organismes. **Au cours des 6 dernières années, le parc social s'est accru de 43.610 logements par an en moyenne en France métropolitaine.**

Le nombre total de logements mis en location en 2002 sur l'ensemble de la France est plus élevé que celui de l'année 2001, le nombre de logements neufs restant identique : 47.464 logements mis en location en 2002 dont 32.548 logements neufs, contre 44.905 en 2001 dont 32.094 logements neufs. La mise en service de logements neufs reste plus faible qu'en 2000 où leur nombre s'élevait à 39.579. La production la plus importante est le fait des entreprises sociales pour l'habitat. En effet, bien que ces sociétés ne gèrent que 40 % de l'ensemble des logements (contre 50 % pour les OPAC et les OP d'HLM), elles assurent plus de la moitié (55 %) des nouvelles mises en location (contre 36 % pour les offices publics).

LES FLUX DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL AU COURS DE L'ANNEE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nouvelles mises en location en métropole	67.723	69.763	65.228	54.791	42.609	43.398	41.888	41.602	43.995
– dont logements neufs	56.980	60.186	55.602	44.438	36.900	36.990	34.498	28.791	29.079
Nouvelles mises en location France entière ⁽¹⁾	nc	nc	nc	nc	nc	nc	46.987	44.905	47.464
– dont logements neufs	nc	nc	nc	nc	nc	nc	39.579	32.094	32.548
Logements sortis du parc dont :	7.719	12.896	12.549	10.926	7.310	12.058	9.959	9.422	11.356
– logements démolis	3.760	5.120	5.118	3.048	3.155	6.419	4.771	5.695	7.506
– logements vendus	3.259	5.789	6.421	6.881	2.784 ⁽²⁾	3.887 ⁽²⁾	3.513 ⁽²⁾	2.871 ⁽²⁾	3.030 ⁽²⁾
– logements ayant changé d'usage	700	1.987	1.010	997	1.371	1.752	1.675	856	820

(1) L'enquête sur le parc locatif social est réalisée désormais dans les départements d'outre-mer

(2) logements vendus à des particuliers

Source : Série des enquêtes sur le parc locatif social

Les nouveaux logements mis en service sont de plus en plus souvent des logements individuels : alors qu'un logement social sur 8 est un logement individuel, la part de ce secteur dans les flux de mise en location est régulièrement supérieure ou égale à 25 % depuis plusieurs années. Elle atteint 33,7 % en 2002 (27,9 % en 2001). L'importance accrue prise par les logements individuels dans les logements mis en service au cours des dernières années se vérifie dans toutes les régions, même si leur part reste toutefois faible en Île-de-France et en Alsace (environ 5 % des nouvelles mises en service). Dans les autres régions, elle représente en moyenne plus de 40 % des mises en service pour les années 1999 à 2002, alors que 17 % des logements du parc social de ces régions sont des maisons individuelles.

Plus de 11.000 logements sont sortis du parc locatif social à la suite d'une démolition, d'une vente ou d'un changement d'usage en 2002.

NOMBRE DE LOGEMENTS VENDUS AU NIVEAU NATIONAL DE 1996 A 2003

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ventes	6.443	9.857	5.825	7.838	7.951	5.934	11.041	7.508

La rotation dans le parc HLM est mesurée par le taux de mobilité sur le parc en service depuis au moins un an. Ce taux a augmenté régulièrement de 1994 à 1999 de 10,6 % jusqu'à 12,4 %, puis a diminué sensiblement depuis. Il s'est établi à 10,8 % en 2002. **Le nombre de logements attribués en 2002 peut ainsi être estimé à 484.000 (469.000 en 2001) dont 440.000 logements libérés suite à des déménagements (428.000 en 2001), et 44.000 dans des logements nouvellement mis en location (4.000 en 2001).**

De 1996 à 2002, ce sont 458.000 logements par an en moyenne qui ont été attribués dans le parc existant et 48.000 dans les logements nouvellement mis en location, soit 506.000 logements par an au total.

LA ROTATION DES MENAGES DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux de mobilité (1)	11,4	12,1	12,1	12,4	11,9	10,6	10,8
Logements en location en service	432.000	466.000	473.000	490.000	477.000	428.000	440.000
Logements en location en service	3.851.880	3.906.980	3.953.134	3.998.004	4.054.499	4.077.942	4.077.942
Logements en location en service	65.228	54.791	42.609	43.398	41.888	41.602	41.602
Logements en location en service	497.000	521.000	516.000	534.000	519.000	469.000	484.000

(1) Taux de mobilité = emménagements dans les logements proposés à la location en service depuis au moins un an / logements loués ou proposés à la location en service depuis au moins un an

Source : Ministère du logement et de la ville

La répartition du parc de logements au 1^{er} janvier 2000 par année de construction (cf tableau) montre que 52,9 % des logements sociaux ont été construits dans la période 1960-1979, soit plus d'un million de logements dans chacune des deux décennies 1960-1969 et 1970-1979. La construction a beaucoup diminué ensuite, puisque 29,2 % des logements datent des années 1980 à 1999, soit 617.000 logements construits entre 1980 et 1989 et 537.000 logements entre 1990 et 1999.

Les deux tiers des logements sociaux sont des trois et quatre pièces, les logements de 5 pièces et plus représentant 9,5 % du parc. Malgré la place croissante prise par le logement individuel dans les nouvelles mises en location, la répartition en termes de taille de ces derniers n'évolue qu'assez peu par rapport à celle des logements du parc existant. Pour les années 2000 et 2001, 24,1 % des logements mis en service sont des 1 ou 2 pièces, 36,1 % sont des trois pièces, 30,2 % des 4 pièces et 8,3 % des 5 pièces.

L'enquête sur le parc locatif social réalisée par le ministère de l'équipement (DAEI/SES) permet d'appréhender le niveau de la vacance et son évolution annuelle depuis 1993. Au 1er janvier 2003, on dénombrait en

métropole 114.000 logements vacants dans le parc locatif social (2,7 % du parc), 51.000 logements (1,2 %) sont vacants depuis moins de trois mois, c'est-à-dire en période d'attente « normale » entre deux occupants, les 63.000 autres logements locatifs sociaux vacants (1,5 %) du parc sont inoccupés depuis plus de trois mois faute de nouveau locataire. Il faut y rajouter environ 21.000 (0,5 %) logements vides pour cause de réhabilitation lourde, de démolition ou de vente prochaine (qui ne sont donc pas proposés à la location). Le taux de vacance total a augmenté depuis 1993 jusqu'à l'année 2000, et semble se stabiliser depuis.

VACANCE DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL ⁽¹⁾

	<i>(en %)</i>								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux de vacance ⁽²⁾	1,9	2,0	2,2	2,6	3,0	3,0	3,3	3,3	
<i>Vacants proposés à la location</i>	—	—	—	—	—	2,6	2,8	2,8	2,8
<i>dont : vacance de plus de 3 mois</i>	—	—	—	—	—	1,5	1,6	1,7	1,6
<i>dont : vacance de moins de 3 mois</i>	—	0,8	0,9	—	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2
<i>Logements vides</i>	—	—	—	—	—	0,4	0,5	0,5	

(1) au 1^{er} janvier de l'année

(2) y compris logements vides pour cause de réhabilitation lourde, projet de vente ou de démolition, qui représentent environ 0,5% en 2001.

Source : MELT-DAEI-SES. Série des enquêtes sur le parc locatif social

CHAPITRE IV : FAVORISER L'ACCESSION A LA PROPRIETE

Faciliter l'accès à la propriété, qui constitue l'une des aspirations essentielles des Français, est une des priorités du Gouvernement. Cette aspiration ne peut se concrétiser, pour les ménages modestes y compris les jeunes, sans une intervention publique importante. **C'est la raison pour laquelle le Gouvernement cherche à promouvoir une politique de l'accès sociale à la propriété qui, en concentrant les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin, permette aux ménages les plus modestes de devenir propriétaires de leur logement dans des conditions compatibles avec leurs revenus.**

I.- FAVORISER L'ACCESSION A LA PROPRIETE

L'enquête logement 2002 souligne que 2,26 millions de ménages ont acquis leur logement entre 1998 et 2002. La proportion des propriétaires est passée de 50,7 % en 1984 à 56,0 % en 2002. Ce pourcentage n'était encore que de 54,3 % en 1996. L'enquête révèle également que les propriétaires sans emprunts en cours représentent 35 % en 2002, alors que le taux de propriétaires accédants avec emprunt ne cesse de décroître (22 % en 2002), par rapport à l'ensemble des propriétaires. L'évolution du nombre de propriétaires est rappelée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROPRIETAIRES ENTRE 1984 ET 2002

(en milliers et en %)

	1984		1988		1992		1996		2002	
Propriétaires	10.321	50,7	11.387	53,6	11.913	53,8	12.645	54,3	13.721	56,0
– sans emprunt en cours	5.361	26,3	5.821	27,4	6.701	30,3	7.461	32,1	8.581	35,0
– accédants avec un emprunt	4.961	24,4	5.551	26,1	5.201	23,5	5.181	22,2	5.141	21,0

Source : INSEE, enquêtes Logement de 1984 à 2002

Votre Rapporteur spécial constate que, malgré l'augmentation du taux de propriétaires en France, la France accuse toujours un certain retard qui implique une politique volontariste d'accès à la propriété.

Ainsi, bien qu'il soit difficile de comparer les statistiques de taux de propriétaires-occupants dans l'Union européenne, il apparaît que la France se situe au onzième rang des 15 États de l'Union européenne, avant élargissement.

De plus il existe encore, en France, des demandes exprimées que ne satisfait aucune offre, de l'ordre de 15 %. Il s'agit pour l'essentiel de jeunes ménages à ressources modestes.

Un sondage d'avril-mai 2003, commandé par le ministère du logement au CSA montrait le réel désir des Français d'accéder à la propriété. **7 % des personnes interrogées se sont déclarées prêtes à acheter leur logement immédiatement, si elles bénéficiaient d'une aide, et 22 % (24 % des personnes logeant dans le parc social) se déclarent prêtes à acheter le logement qu'elles habitent, dont 80 % indiquent qu'elles seraient prêtes à dépenser entre 100 et 500 euros de plus par mois.** Principal frein identifié dans ce sondage pour 57 % des personnes qui ne veulent pas acheter de logement : leur revenu qu'elles jugent insuffisant.

Favoriser l'accession à la propriété constitue donc une priorité gouvernementales, car non seulement l'accession correspond à une aspiration forte de nombreux Française, mais elle libère aussi des logements locatifs sociaux qui sont actuellement trop peu abondants. Le Gouvernement a ainsi retenu un objectif de 60 % de propriétaires-occupants. À cette fin, différentes réformes ont été mises en œuvre : réforme du prêt à taux zéro, relance du dispositif de location-accession

II.- LE PRET A L'ACCESSION SOCIALE (PAS)

Les prêts conventionnés (PC) se distinguent des autres prêts immobiliers par le fait qu'ils ouvrent aux bénéficiaires le droit à l'aide personnalisée au logement en vertu des dispositions de l'article L351-2, 1°, du code de la construction et de l'habitation. Ce droit justifie qu'ils soient soumis à une réglementation particulière qui porte essentiellement sur la nature des opérations éligibles et les normes à respecter par les logements financés, les conditions de distribution par les établissements de crédit (conventionnement avec l'État), les bénéficiaires et les caractéristiques financières des prêts (taux, durée...).

Le prêt à l'accession sociale (PAS) est un prêt conventionné spécifique, garanti par le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS), et réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources. Les autres conditions d'octroi du PAS sont celles prévues par la réglementation de droit commun des prêts conventionnés. Ainsi, le PAS finance les mêmes opérations que le prêt conventionné classique, à l'exception des investissements locatifs. Les PAS sont distribués par les établissements de crédit qui adhèrent au FGAS, créé en application de la loi de finances pour 1993 (article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation). Le fonds garantit les établissements prêteurs. Il est alimenté par l'État et les établissements de crédit affiliés et géré par la société de gestion du FGAS, société anonyme, dont les statuts ont été adoptés par décret du 18 mars 1993. Les établissements prêteurs signent une convention d'affiliation avec la société de gestion.

L'arrêté du 4 octobre 2001 fixe les plafonds du PAS, qui ne sont pas indexés, conformément au tableau ci-dessous :

PLAFONDS DU PRET A L'ACCESSION SOCIALE

(en euros)

Nombre de personnes composant le ménage	Île-de-France	Province
1	15.204	12.146
2	22.316	17.764
3	26.800	21.364
4	31.294	24.959
5	35.801	28.570
Par personne supplémentaire	4.498	3.598

Source : Ministère du logement et de la ville

Les dispositions réglementaires relatives aux prêts conventionnés ont fait l'objet d'une réforme qui s'est traduite par le décret n° 2001-911 du 4 octobre 2001 et un arrêté de la même date. Cette réforme a notamment permis d'améliorer l'attractivité de ces prêts sur de nombreux aspects : caractéristiques des logements, caractéristiques des prêts et paramètres financiers.

La diversité des mesures prises dans le cadre de la réforme semble avoir porté ses fruits : en 2002, la production de PAS en métropole s'élevait à 65.549, soit une augmentation de 22,2 % en effectifs et de 36,9 % en montant par rapport à la génération 2001. En 2003, la production de PAS se stabilise à 63.171, tandis que le montant total prêté connaît une augmentation de 4 % par rapport à la génération 2002.

III.- LA RÉFORME DU PRÊT À TAUX ZÉRO

A.- PRESENTATION DU DISPOSITIF ACTUEL DE PRET A TAUX ZERO

1.- Le dispositif actuel

Le prêt à taux zéro (PTZ) offre un financement complémentaire aux particuliers qui souhaitent réaliser des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant, et de location-accession pour chacun des types d'opérations précédents. Le PTZ est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention, l'État leur versant une subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt. Le PTZ 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 deux dernières années précédant l'offre de prêt.

Antérieurement au 16 octobre 2003, les plafonds de ressources à prendre en compte étaient ceux figurant sur l'avis d'imposition de l'avant dernière année précédant celle de l'offre de prêt émise. Désormais, l'année de référence est celle précédant l'offre de prêt. Ces plafonds varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement.

**PLAFONDS DE RESSOURCES ANNUELLES IMPOSABLES
(R.317-3 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION)**

	Nombre de personnes du ménage				
	1	2	3	4	5 et plus
Île-de-France (euros)	22.105,25	28.416,64	31.572,34	34.728,03	37.883,73
soit en net mensuel (euros)	2.558,48	3.288,96	3.654,21	4.019,45	4.384,69
et en nombre de SMIC ⁽¹⁾ :	2,68	3,44	3,82	4,20	4,58
Province (euros)	1.949,56	25.260,95	28.416,64	31.572,34	34.728,03
soit en net mensuel (euros)	2.193,24	2.923,72	3.288,96	3.654,21	4.019,45
et en nombre de SMIC ⁽¹⁾ :	2,29	3,06	3,44	3,82	4,20

(1) Valeur du SMIC net fiscal au 1^{er} juillet 2003 : 956,43 euros, soit 688,62 euros imposables.

Source : Ministère du logement et de la ville

Le montant du prêt à 0 % ne peut excéder :

– 20 % du coût de l'opération (30 % dans les zones franches urbaines et dans les zones urbaines sensibles), dans la limite d'un prix maximal qui varie en fonction de la composition de la famille et de la localisation du logement,

– 50 % du montant du ou des autres prêts d'une durée supérieure à 2 ans.

Les prix maximaux d'opérations (en application du R.317-8 du code de la construction et de l'habitation) sont les suivants :

(en euros)

Nombre de personnes du ménage	Île-de-France	Province
1	76.224,51	53.357,16
2	106.714,31	76.224,51
3	114.336,76	8.846,96
4	12.959,21	91.469,41
5	129.581,66	9.091,86
6 et plus	137.204,12	106.714,31

Source : Ministère du logement et de la ville

Soit les montants de prêt à 0 % :

(en euros)

Plafond du prêt à 0 %	Nombre de personnes du ménage					
	1	2	3	4	5	6 et plus
Île-de-France	15.244,90	21.342,86	22.867,35	24.391,84	25.916,33	27.440,82
Province	10.671,43	15.244,90	16.769,39	18.293,88	19.818,37	21.342,86

Source : Ministère du logement et de la ville

Les modalités de remboursement du PTZ dépendent du revenu imposable du ménage, apprécié de la même manière que les plafonds de ressources. Cette forme de modulation des conditions de remboursement de l'aide publique permet d'ajuster les charges de remboursement aux capacités financières des ménages. Ainsi, les personnes sont classées selon sept tranches en fonction de leurs revenus, qui leur offrent des délais de différé plus ou moins longs et une subvention plus ou moins importante.

Les conditions de remboursement sont présentées dans le tableau suivant :

CONDITIONS DE REMBOURSEMENT PAR TRANCHE DE REVENU IMPOSABLE

Tranches des Revenus nets imposables (année N-2)	% du prêt avec différé	Période 1		Période 2	
		Durée maximale ⁽¹⁾	Mensualités pour 1.524 euros empruntés ⁽²⁾	Durée	Mensualités pour 1.524 euros empruntés
Moins de 12.638,28 euros	100 %	180 mois	-	48 mois	31,75 euros
De 12.638,18 à 15.793,86 euros	75 %	180 mois	2,11 euros	36 mois	31,75 euros
De 15.793,87 à 18.949,56 euros	50 %	174 mois	4,37 euros	180mois	31,75 euros
De 18.949,57 à 22.105,25 euros	0 %	144 mois	10,58 euros	-	-
De 22.105,26 à 25.260,95 euros	0 %	120 mois	12,70 euros	-	-
De 25.260,96 à 28.416,64 euros	0 %	84 mois	18,14 euros	-	-
Au-dessus de 28.416,65 euros	0 %	72 mois	21,17 euros	-	-

(1) Ces durées de période 1 sont celles en vigueur depuis octobre 2000

(2) Mensualité calculée pour le montant maximal du prêt hors assurance.

Source : Ministère du logement et de la ville

2.- Le budget du prêt à taux zéro

Les crédits affectés au prêt à taux zéro sont rappelés dans les tableaux suivants :

LES DOTATIONS BUDGETAIRES DU PRET A TAUX ZERO

(en millions d'euros)

Dotations initiales	LFI 2000		LFI 2001		LFI 2002		LFI 2003		LFI 2004	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Ch. 44-30/50	-	1,768	-	1,562	-	1,520	-	1,574	-	1,5
Ch. 65-48/40	885,728	897,162	899,449	892,588	868,959	884,220	778	780	550	525
CAS 902-30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	885,728	899,930	899,449	894,151	868,959	885,740	778	781,74	781,574	526,5

Source : documents budgétaires

Les crédits affectés au prêt à taux zéro dans la loi de finances pour 2004 sont présentés dans le tableau suivant :

LE PRET A TAUX ZERO EN 2004

(en millions d'euros)

Dotations initiales	LFI 2004	
	AP	CP
Ch.44-30/50	–	1,5
Ch. 65-48/40	550	525
Total	550	526,5

Source : documents budgétaires

Le nombre de prêts à taux zéro octroyés de 1996 à 2002 est le suivant :

NOMBRE D'OPERATIONS CONCERNEES

année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis	145.000	123.000	111.200	126.266	111.000	102.000	101.323
PTZ mis en force	117.900	129.150	109.200	116.858	112.169	101.893	102.124

Source : Ministère du logement et de la ville

Sur l'année 2004, environ 90.000 ménages ayant des ressources modestes devraient bénéficier de cette aide pour acquérir un bien (neuf dans la plupart des cas). En 2003, d'après les données disponibles, 27.000 prêts avaient été distribués à des familles disposant de revenus égaux à 1,5 fois le SMIC et 19.000 autres prêts à des couples dont les revenus atteignaient deux fois le SMIC.

Le montant moyen du PTZ est de 16.100 euros. Sur l'année 2002, la subvention moyenne par prêt, représentant le coût budgétaire unitaire, est de 7.464 euros (7.928 euros en neuf et 7.000 euros en acquisition-amélioration).

SUBVENTION MOYENNE

(en euros)

	Neuf	Ancien
Tranche 1	10.243	7.693
Tranche 2	9.490	7.785
Tranche 3	8.131	7.045
Tranche 4	4.883	4.412
Tranche 5	4.213	3.813
Tranche 6	3.175	2.962
Tranche 7	2.939	2.588
Moyenne toutes tranches	7.928	7.000

Source : Ministère du logement et de la ville

3– L'évaluation du prêt à taux zéro

Les travaux de la mission confiée en 2001 à l'Inspection générale des finances, au Conseil général des ponts et chaussées et au directeur de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) ont permis de montrer que la

cible visée avait été atteinte : 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 fois le SMIC en 2001 et bénéficient de 80 % des subventions versées. En terme de catégorie socioprofessionnelle, plus de 60 % sont ouvriers ou employés ; par ailleurs, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un prêt à 0 % sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM). Enfin, 61 % des bénéficiaires ont entre 25 et 35 ans.

Ce prêt, réservé aux opérations neuves de construction ou d'achat, ou présentant un fort pourcentage de travaux, a par ailleurs contribué à améliorer la situation du secteur du bâtiment. La mission a ainsi calculé que le nombre d'opérations déclenchées par le seul prêt à 0 % pouvait représenter jusqu'à 20 % de l'effectif (soit environ 20.000 opérations par an). Ce volume d'opérations a ainsi permis d'apporter une réponse efficace à la crise de la construction observée au début des années 1990. La création du prêt à 0 % a manifestement évité de passer sous 250.000 mises en chantier en 1996 et 1997. C'est également ce produit qui a soutenu par la suite la remontée vers le seuil de 300.000 mises en chantier annuelles.

De plus, l'effet de levier du dispositif a pu être évalué à environ 2,5 ce qui veut dire que 100 euros de subventions versées génèrent 250 euros d'activité. Il convient de souligner le caractère élevé de ce coefficient pour un investissement public (les valeurs généralement observées sont en effet voisines de 1).

Enfin, en contribuant à soutenir le niveau des mises en chantier, le prêt à 0 % participe à la défense de l'emploi. À partir des données générales disponibles en matière de contenu en emplois des investissements dans le secteur du bâtiment, la direction de la prévision du ministère des finances a pu évaluer que les 20.000 opérations supplémentaires générées par le dispositif représentaient de l'ordre de 15.000 emplois.

Une étude de l'ANIL intitulée « Accession à la propriété : les projets à l'épreuve du marché » et publiée en septembre 2004 ⁽¹⁾ souligne qu'« à la lumière de la comparaison, par catégorie d'accédants du montant des opérations financées avec et sans PTZ, l'effet solvabilisateur de celui-ci apparaît toutefois clairement, puisqu'à l'exclusion des accédants «très aisés», le coût moyen d'une opération financée avec un PTZ est supérieur de 12.000 à 18.000 euros à celui d'une opération sans PTZ. Corrélativement, le montant moyen d'apport personnel est plus élevé en l'absence de PTZ, la durée d'emprunt plus courte et la mensualité moins élevée chez les ménages modestes. »

Le tableau suivant montre l'effet du PTZ sur le montant moyen des opérations, sur le montant d'apport personnel et sur le montant des mensualités :

(1) Cette étude fait le bilan d'une enquête menée auprès de 23.250 ménages ayant consulté une ADIL en vue d'un projet d'accession.

**MONTANT MOYEN DES OPÉRATIONS
ET APPORT PERSONNEL SELON LA CATÉGORIE D'ACCÉDANT**

(en euros)

		Ménages très modestes	Ménages modestes	Ménages « aisés »	Ménages très « aisés »	Ensemble
% bénéficiaires PTZ		45	48	43,5	22,5	40,5
Coût moyen de l'opération	pas de PTZ	80.000	96.000	118.000	155.000	120.000
	PTZ	92.000	114.500	135.500	160.000	127.500
Montant moyen d'apport personnel	pas de PTZ	18.500	25.000	25.000	37.500	28.000
	PTZ	14.000	22.000	24.500	30.500	23.000
Durée du prêt principal	pas de PTZ	18 ans	18 ans	19 ans	17 ans	18 ans
	PTZ	20 ans	21 ans	20 ans	18 ans	20 ans
Montant moyen des mensualités	pas de PTZ	415	480	640	1.340	780
	PTZ	800	590	690	880	670

Source : ANIL

B.– RENFORCER L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE : LA MISE EN PLACE DU PRÊT À TAUX ZÉRO PLUS

Le projet de budget propose une amélioration du dispositif de prêt à taux zéro. **Ce nouveau dispositif, plus familial et plus social, permettra d'aider 240.000 ménages à devenir propriétaires de leur logement, contre moins de 100.000 actuellement.** Il incitera à une plus grande mobilité dans le parc locatif, notamment social, et amplifiera les effets du plan de cohésion sociale sur l'accroissement de l'offre locative sociale.

Le PTZ PLUS sera ouvert à l'ancien et permettra aux ménages d'acquérir un logement en zone urbaine dense dans de bonnes conditions de solvabilité. Aucune condition de travaux ne sera imposée pour l'acquisition d'un logement ancien, mais une décote du montant maximum de prêt par rapport au neuf sera appliquée, afin de tenir compte de la différence de prix entre le neuf et l'ancien. Cette décote sera modulée en fonction des zones du dispositif d'amortissement fiscal « Robien » qui reflètent les tensions s'exerçant sur les marchés de l'immobilier. La décote s'établira à 10 % en zone A, 20 % en zone B et 25 % en zone C.

L'aide qu'apportera le PTZ PLUS sera supérieure à celle conférée par le 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 PTZ sera ainsi significativement revalorisé pour la première fois depuis la création du dispositif en 1995. Cette augmentation bénéficiera à l'ensemble des ménages et sera d'autant plus forte que la taille de la famille est importante.

(en euros)

Montants de prêt (neuf)	Prêt à 0 % actuel		nouveau PTZ	
	Île-de-France	Province	Zone A	Zones B et C
Taille de ménage				
1 personne	15.250	10.700	16.000	11.000
2 personnes	21.350	15.250	22.500	16.500
3 personnes	22.900	16.800	25.000	19.000
4 personnes	24.400	18.300	27.500	21.500
5 personnes	25.900	19.800	30.000	24.000
6 personnes et plus	27.450	21.350	32.500	26.500

Source : Ministère du logement et de la ville

Compte tenu des décotes mentionnées précédemment, les montants maximaux de prêt dans l'ancien sont indiqués dans le tableau suivant :

(en euros)

Montants de prêt (ancien)	Nouveau PTZ		
	Zone A	Zone B	Zone C
Taille de ménage			
1 personne	14.400	8.800	8.250
2 personnes	20.250	13.200	12.375
3 personnes	22.500	15.200	14.250
4 personnes	24.750	17.200	16.125
5 personnes	27.000	19.200	18.000
6 personnes et plus	29.250	21.200	19.875

En outre, l'avantage lié au différé d'amortissement sera amélioré pour les ménages dont les revenus sont compris entre 1,6 SMIC et 2,3 SMIC : la durée de différé de la tranche 2 sera allongée d'une année et passera à 18 ans ; celle de la tranche 3 sera allongée de six mois, passant à 15 ans.

Enfin, les plafonds de ressources déterminant l'éligibilité à l'aide seront augmentés de 3% pour les familles, pour la première fois depuis 1995, comme l'indique le tableau ci-dessous :

(en SMIC)

Composition du ménage	Zone A	Zones B et C
1 personne	2,7	2,3
2 personnes	3,5	3,1
3 personnes	4,0	3,6
4 personnes	4,4	4,0
5 personnes et plus	4,8	4,4

Le nouveau dispositif ne modifie pas les mécanismes de garantie qui ont leur existence propre. Ainsi, tout PTZ PLUS pourra être garanti par le FGAS, cette garantie étant obligatoire lorsque le prêt principal est un prêt à l'accession sociale (PAS). De même, l'aide personnelle au logement à laquelle le ménage est éligible sera déterminée en fonction de la nature du prêt principal associé au PTZ PLUS : il s'agira de l'aide personnalisée au logement (APL) dès lors que le prêt principal sera un prêt conventionné, notamment un PAS ; sinon, le ménage sera éligible à l'allocation logement (AL).

IV.– UN DISPOSITIF REFORME DE LOCATION ACCESSION

Le dispositif de location–accession, régi par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984, a pour objectif de permettre à des ménages ne disposant pas d’apport personnel d’acquérir un logement après une phase locative. Cependant, ce dispositif a connu un succès limité car il n’est pas assez incitatif pour les organismes bailleurs, notamment par rapport aux avantages dont ils bénéficient en tant que bailleurs de logements sociaux.

C’est pourquoi, un **nouveau prêt conventionné**, institué par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004 et un arrêté du même jour, vient compléter le dispositif de location accession, régi par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984.

Ce prêt conventionné, appelé « **prêt social de location accession** » (**PSLA**) est destiné à rendre le dispositif de location–accession plus attractif en ouvrant droit à un taux de TVA réduit (5,5 %), à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans et à l’aide personnalisée au logement (APL) accession. Néanmoins il ne concerne que les ménages les plus modestes dont les revenus sont inférieurs à ceux ouvrant droit au prêt à l’accession sociale.

A.– PRESENTATION DU DISPOSITIF DE LOCATION ACCESSION

1.– Le régime juridique antérieur

Le contrat de location-accession est une promesse unilatérale de vente, assortie d’un bail d’une durée comprise entre quatre et huit ans.

Les opérations de location-accession se déroulent en deux phases :

– pendant la première phase de l’opération, dite « **phase locative** », le logement est la propriété d’un opérateur. Le ménage verse une redevance constituée d’un loyer et d’un montant qui viendra en déduction du montant de la vente ;

– le ménage peut, s’il le souhaite, lever l’option sur son logement, aux dates prévues dans le contrat de location-accession. La levée d’option s’accompagne du transfert de propriété du logement. Elle marque le début de la deuxième phase de l’opération, dite « **phase d’accession** », au cours de laquelle le ménage est pleinement accédant à la propriété et rembourse un emprunt.

2.– Les limites du dispositif

Le rapport « *Des formules innovantes pour encourager l’accession sociale* » remis au ministre de l’Équipement, des transports et du logement par MM Bernard Ailleret et Bernard Vorms ⁽¹⁾ constate le caractère innovant du dispositif tout en soulignant son manque de succès :

(1) « *Des formules innovantes pour encourager l’accession sociale* », rapport remis au ministre de l’Équipement, des transports et du logement par M. Bernard Ailleret (Conseil Général des Ponts et Chaussées), et M. Bernard Vorms (Agence Nationale pour l’Information sur le Logement), avril 2003.

« La loi sur la location-accession, complétée par plus d'une dizaine de textes pour parfaire l'ensemble du dispositif juridique et financier, est à l'heure actuelle le montage le plus achevé pour permettre l'accession à la propriété après une phase d'occupation préalable. (...) Porteur de grandes espérances, tant pour satisfaire les besoins d'accédants sans apport personnel, que pour soutenir l'activité du bâtiment, cette loi n'a jusqu'à présent rencontré que peu de succès. »

Le dispositif a connu un certain succès dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. Les opérations de location-accession étaient alors financées à l'aide du PAP (prêt d'accession à la propriété).

La suppression du PAP et les difficultés financières rencontrées par certains organismes qui ne disposaient pas des financements adéquats pour poursuivre convenablement l'opération suite à des non-levées d'option ont eu un effet profondément désincitatif.

En effet, en cas de non-levée de l'option, l'opérateur doit être en mesure de conserver le logement dans son patrimoine et de le louer comme un logement social classique. Il est alors confronté au risque de devoir supporter financièrement la différence entre le remboursement du prêt (non aidé) et le montant modéré des loyers.

Les opérateurs ont donc préféré d'autres dispositifs tels que la construction de logements sociaux neufs à usage locatif, subventionnée d'abord par l'État puis soumise au taux réduit de TVA, soit 5,5 %, depuis la loi de finances pour 1997 n° 96-1181.

Depuis 1995, quelques dizaines de logements seulement ont été réalisés en location-accession. Une grande partie de ces opérations a bénéficié de l'aide d'une collectivité territoriale.

B.— LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU PRET CONVENTIONNE

1.— Le prêt social de location-accession

La mise en place d'un nouveau prêt conventionné, le « **prêt social de location accession** » (PSLA), par le décret du 26 mars 2004 a pour objectif de rendre plus attractif le dispositif de location-accession grâce à des avantages fiscaux.

Ainsi, en vertu du nouvel article R. 331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitation, le PSLA concerne :

– les prêts consentis à **des personnes morales, après décision d'agrément** du représentant de l'État dans le département ;

– en vue de la **construction** ou de l'**acquisition de logements neufs** faisant l'objet d'un contrat de location-accession régi par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 ;

– et destinés à être occupés à titre de **résidence principale** par des personnes dont les revenus, à la date de signature du contrat préliminaire ou, à défaut, du contrat de location-accession, sont inférieurs à ceux ouvrant droit au prêt à l'accession sociale (PAS).

Les bénéficiaires du PAS sont des personnes dont les revenus sont inférieurs ou égaux aux plafonds rappelés dans le tableau suivant :

PLAFONDS DE RESSOURCES

(en euros)

Nombre de personnes	Île-de-France	Reste de la France
1	15.204	12.146
2	22.316	17.764
3	26.800	21.364
4	31.294	24.959
5	35.801	28.570
Par personne supplémentaire	+ 4.498	+ 3.598

Source : Ministère du logement et de la ville

Les opérations pourront être réalisées par des organismes HLM ou par des promoteurs privés.

Le locataire–accédant bénéficie de l'APL accession, même lors de la phase locative. En revanche, il ne peut cumuler ce prêt avec d'autres prêts conventionnés, ni avec le prêt à taux zéro.

2.– Des mesures d'incitations fiscales mises en place par la loi du 9 août 2004 relative au soutien de la consommation et de l'investissement

La loi n° 2004–804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a permis que les opérations de location-accession, agréées par le représentant de l'État et réservées à des ménages disposant de ressources modestes, puissent bénéficier des avantages fiscaux attachés aux opérations locatives sociales, à savoir une TVA au taux réduit de 5,5 % et une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans.

L'objectif est d'aligner le régime fiscal des opérations de location-accession sur celui des logements locatifs sociaux afin que l'opérateur puisse opter pour le système du logement locatif social en cas de non-levée de l'option.

Le nouveau dispositif s'appliquera aux opérations qui ont bénéficié d'une décision d'agrément délivrée postérieurement au 26 mars 2004, date du décret instituant le PSLA.

Le coût de la mesure peut être estimé à 118 millions d'euros en 2004. Cette évaluation repose sur deux types d'éléments 10.000 logements devraient être concernés par le dispositif en 2004 et le prix moyen d'un logement est estimé à 100.000 euros. Selon les estimations du ministère du logement, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par l'amendement représente, pour la totalité de la durée de l'exonération (15 ans) **une perte de recettes de 5.000 euros par logement, soit une perte de 50 millions d'euros pour 10.000 logements. La perte annuelle serait donc de 3,3 millions d'euros.**

3.- Les caractéristiques du nouveau prêt

Le PSLA peut être distribué par tout établissement de crédit habilité à délivrer des prêts conventionnés, et peut être refinancé sur des ressources de marché.

Le décret du 26 mars 2004 autorise également un refinancement sur la ressource du livret A. Une adjudication a eu lieu au cours de l'automne et a permis la distribution d'une enveloppe de 100 millions d'euros. La convention de refinancement a permis d'encadrer les conditions de taux. **Les taux servis aux opérateurs HLM par les établissements de crédit ayant répondu à l'adjudication seront ainsi compris entre 3,8 % et 4,7 % selon l'établissement** (taux moyen de 4,0 %). Un établissement de crédit peut donc se refinancer soit sur la ressource du livret A, soit sur une ressource libre. Dans les deux cas, le taux d'intérêt pratiqué devra être inférieur au taux plafond du prêt conventionné.

Contrairement au PLUS, le PSLA n'ouvre pas droit à une subvention de l'État. En outre, il est délivré par des établissements de crédit classiques, et non par la Caisse des dépôts. Le PSLA bénéficie, en revanche, des mêmes avantages fiscaux que le PLUS. Le PSLA se rapproche du PLS qui n'ouvre pas droit à une subvention de l'État mais qui bénéficie également d'avantages fiscaux. Le PLS est refinancé sur le livret A et distribué par la Caisse des dépôts mais aussi par des établissements de crédit classiques. En outre, le PLS et le PSLA peuvent être aussi bien octroyés à des organismes HLM qu'à des promoteurs privés.

La nature de prêt conventionné du PSLA entraîne plusieurs conséquences :

– le PSLA, qui est octroyé à l'opérateur, peut être transféré au ménage au moment de la levée d'option ;

- pendant la phase locative, le ménage bénéficie de l'APL accession ;
 - le prêt conventionné offre des garanties supplémentaires au ménage.
- Les modalités de variation du taux d'intérêt d'un prêt conventionné à taux révisable sont par exemple très encadrées.

V.– FONCTIONNEMENT DU FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE ET MÉCANISME D'AIDE POUR LES ACCEDANTS EN DIFFICULTE

A.– LE FONDS DE GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

1.– La mission du FGAS

L'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi de finances pour 1993, charge le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) de gérer pour le compte de l'État la garantie que celui-ci accorde aux prêts PAS et, depuis octobre 1995, à certains prêts à 0 %. L'objet de cette garantie est d'indemniser les établissements de crédit des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur bénéficiaire d'une de ces catégories de prêts.

Ce dispositif favorise ainsi l'accès au crédit immobilier de ménages dont la capacité de remboursement est faible, ce qui pourrait justifier un taux d'intérêt plus élevé, voire un refus de prêt de la part du banquier. Les sommes provisionnées au FGAS autorisent une pondération favorable des prêts garantis au regard du ratio de solvabilité imposé aux établissements de crédit. Cette économie de fonds propres est un facteur déterminant de la modération relative du taux d'intérêt servi par les banques aux accédants à revenus modestes.

Depuis sa création en 1993, le dispositif mis en place a permis de garantir plus de 916.000 prêts (dont 63 % de PAS) pour un montant total de crédits de 37 milliards d'euros (85 % de PAS). Environ 60 % des PAS et 85 % des PTZ garantis concernent des opérations dans le neuf, ce qui tend à montrer l'importance de la place prise par le FGAS dans le cadre de l'activité globale de construction.

Le fonds n'ayant pas la personnalité morale, il est géré par la société de gestion du FGAS, société anonyme dont les statuts sont approuvés par décret. Deux commissaires du gouvernement (un représentant du ministère des finances et un représentant du ministère du logement) assistent au conseil d'administration avec droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'État.

On peut rappeler que la société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété procède à la fois à des contrôles sur pièces et

sur place auprès des établissements de crédit pour les prêts garantis par le FGAS (PAS et prêts à 0 % garantis) et pour les autres prêts à 0 %. Les contrôles menés par le Fonds conduisent, en cas de non-respect de la réglementation, à plusieurs types de mesures. En ce qui concerne les prêts à 0 %, l'établissement doit reverser la subvention destinée à couvrir l'absence d'intérêt (ou ne la perçoit pas lorsque l'infraction est détectée avant le versement). Pour les prêts d'accession sociale, deux niveaux de mesures sont prévus : soit la récupération par l'État de sa cotisation (déclassement simple), soit la récupération par l'État de sa cotisation et de celle de l'établissement sanctionné (déclassement aggravé).

Les résultats des contrôles menés en 2002 et 2003 confirment que la distribution des prêts garantis et des prêts à 0 % par les établissements de crédit se fait avec un souci toujours plus grand du respect de la réglementation. Un examen plus détaillé montre que les établissements spécialisés conservent un savoir-faire plus affirmé que les banques mutualistes et les autres réseaux commerciaux. Le service d'inspection relève toutefois que les établissements mutualistes qui se sont dotés de systèmes experts et de structures de contrôles internes sont moins fréquemment sanctionnés que les autres.

Au 16 juin 2004, 603 sinistres ont été déclarés (152 au 17 septembre 2001, 259 au 17 septembre 2002 et 395 au 25 juin 2003), et 496 ont été pris en charge (111 au 17 septembre 2001, 200 au 17 septembre 2002, et 308 au 25 juin 2003), pour un montant total de 6,52 millions d'euros (1,73 million d'euros au 17 septembre 2001, 3,07 millions d'euros au 17 septembre 2002, et 4,52 millions d'euros au 25 juin 2003).

2.– Les ressources du FGAS

a) Les ressources du FGAS

Le FGAS est alimenté par des cotisations versées par l'État et les établissements de crédit qui y adhèrent, selon des modalités fixées par convention.

La subvention versée par l'État au FGAS comprend deux composantes :

– le paiement des frais de gestion du prêt à taux zéro et du dispositif de sécurisation à l'accession sociale qui devrait s'élever à **1,5 million d'euros en 2005, comme en 2004**,

– une contribution de l'État qui devrait représenter en 2005, comme en 2004, **25 millions d'euros en autorisations de programme et 25 millions d'euros en crédits de paiement**.

b) La trésorerie du FGAS

Au 31 mars 2004, date de clôture de l'exercice 2003/2004, le fonds de garantie s'élevait 1,319 milliard d'euros.

Il convient de noter qu'il existe autant de fonds différents que d'établissements de crédit, afin de responsabiliser ces derniers vis-à-vis des risques de sinistralité ; la somme indiquée ci-dessus représente donc en réalité le total de tous les « sous-fonds » existants. En outre, les cotisations versées par l'État et les établissements de crédit sont placées sur les marchés financiers, principalement obligataires, et décaissées, génération par génération, selon le principe de cloisonnement des risques, en fonction des sinistres.

Par construction, le mécanisme du FGAS conduit donc à des excédents de placement au cours des premières années de chaque génération, lesquels doivent se résorber progressivement tout au long de la vie des prêts (dont la durée peut varier entre 20 et 30 ans). L'actif du FGAS ne correspond donc pas à une trésorerie disponible, puisqu'il faut en déduire le passif garanti, lequel ne peut être connu avec une bonne vraisemblance qu'au bout d'un délai de l'ordre de huit ans et avec certitude à la fin seulement de chaque génération. En effet, les analyses statistiques sur la sinistralité des crédits immobiliers montrent que les risques commencent à être bien cernés à partir de la huitième année de remboursement du prêt (les générations 1994 à 1996 entrent donc seulement dans cette phase), compte non tenu des délais d'instruction nécessaires avant la déclaration éventuelle des sinistres.

Toutefois, il est d'ores et déjà très probable, au regard du faible nombre de sinistres constatés, que les premières générations de prêts garantis se trouveront en fin de génération en situation d'excédent. C'est la raison pour laquelle des négociations ont été engagées dès l'année 2000 avec les établissements de crédit de façon, d'une part, à réduire les cotisations pour les générations futures (la cotisation de l'État étant passée de 1,25% à 1%), d'autre part, à organiser le retour progressif d'une partie de ces excédents prévisionnels vers l'État à partir de 2003. Ces négociations se sont conclues fin 2000 par l'élaboration d'un avenant à la convention d'origine entre la société et les établissements de crédit.

De nouvelles négociations engagées au début 2002 ont permis, d'une part, d'abaisser encore les cotisations initiales pour les générations 2003 et suivantes (qui passent de 1 % à 0,98 %) et, d'autre part, d'autoriser dès la fin 2002 le reversement des excédents immobilisés des générations 1993 à 1995 en vue de les redéployer sur les générations futures. Cette autorisation a été reconduite en 2003 pour la génération 1996 et en 2004 pour la génération 1997. De cette manière, il est possible de réduire à due concurrence les besoins budgétaires pour la dotation du fonds de garantie.

B.- ÉTENDRE LES FONDS D'AIDE AUX ACCEDANTS EN DIFFICULTES (FAAD) DESTINES A DES CATEGORIES SPECIFIQUES D'EMPRUNTEURS

Les fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) ont été mis en place en 1988 initialement à titre transitoire pour une période de trois ans en réponse aux difficultés des titulaires de PAP de la génération 1981-1984. En 1993, il a été décidé de donner la possibilité de reconduire les fonds existants ou de créer de nouveaux fonds afin de compléter le dispositif de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

La contribution financière de l'État aux fonds est subordonnée à celle du Conseil général et pour un même montant. L'aide est allouée sous forme de prêt sans intérêt à tous les titulaires de PAP à annuités progressives souscrits entre le 1er janvier 1981 et le 28 janvier 1991 présentant une situation conjoncturelle d'impayés.

Le tableau ci-après retrace les montants annuels des crédits inscrits sur le budget logement (chapitre 46.50/30) en loi de finances initiale relatif à la contribution financière de l'État au titre de ce dispositif d'aides :

(en milliers d'euros)

Chapitre 46.50/30	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Montants	4.573	3.049	3.049	2.287	1.524	991	762	305	305	0	0	0

Source : Ministère du logement et de la ville

La baisse constante de la consommation de ces crédits s'explique par le remboursement des prêts anciens, permettant de générer de nouveaux prêts sans intérêt, mais aussi la diminution du nombre de prêts PAP concernés, ce qui conduit d'ailleurs à l'inadaptation progressive du produit. Il en résulte une demande croissante d'extension des FAAD à l'ensemble des prêts PAP et même à d'autres types de prêts d'accession à la propriété.

Dans cette perspective, l'avenant à la convention du 14 mai 1997 pour l'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières, signé le 11 octobre 2001, prévoit une intervention possible des associés collecteurs de l'union d'économie sociale du logement (UESL) dans les FAAD. Cette intervention se traduira par la possibilité de refinancer les emprunts immobiliers onéreux dans la limite de 40.000 euros.

Dans le prolongement de cette intervention du 1 % logement, il serait nécessaire de modifier les critères d'attribution de cette aide afin que les actuels accédants en difficulté, qui se trouvent souvent en fin de remboursement de leurs prêts, puissent mener à son terme leur projet d'accession. Il serait également intéressant, dans un souci notamment d'équité entre les accédants en difficulté, de généraliser l'existence des FAAD à tous les départements. La création des fonds dépend en effet du volontariat des conseils généraux qui doivent assumer la charge du financement des aides à parité avec l'État.

Le Gouvernement envisage de modifier les critères d'attribution de cette aide afin que les actuels accédants en difficulté, qui se trouvent souvent en fin de remboursement de leurs prêts, puissent mener à son terme leur projet d'accession. Il envisage également, dans un souci notamment d'équité entre les accédants en difficulté, de généraliser l'existence des FAAD à tous les départements afin de parfaire l'ensemble des outils publics au service de l'accession sociale à la propriété.

C.— LA SECURISATION : UN DISPOSITIF EN FAVEUR DES ACCEDANTS EN DIFFICULTE

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

Depuis le 1^{er} avril 1999, un dispositif de sécurisation de l'accession en deux volets a été mis en place : le premier s'adresse à tous les accédants sociaux à la propriété dans le neuf ou dans l'ancien, le second est réservé aux salariés des entreprises assujetties au 1 % logement. Le dispositif repose sur la signature de deux conventions entre l'État et l'UESL conclues le 4 février 1999, en application de l'article 1^{er} de la convention quinquennale du 3 août 1998 relative à la modernisation du 1 % logement. Ces conventions, qui permettent à nombre de Français de s'engager plus sûrement dans un projet d'accession à la propriété, parachèvent la réforme engagée en 1998.

La première convention concerne tous les accédants ayant souscrit un prêt à l'accession sociale (PAS), accompagné ou non d'un prêt à taux zéro. Ce dispositif est connu de tous les accédants sociaux, puisqu'il figure sur le contrat de prêt. La sécurisation de l'accédant constitue ainsi le nécessaire complément de la sécurisation en cas de sinistres entraînant des pertes pour les établissements de crédit, déjà réalisée par le dispositif du FGAS. Elle limite l'impact d'une perte d'emploi pour les accédants modestes. Un délai de carence d'un an court à partir de la perte d'emploi. Ensuite, l'intervention du 1 % logement permet d'alléger de moitié pendant douze mois les annuités d'emprunt faisant l'objet d'une garantie au titre de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation. Cette durée est fractionnable en deux fois en cas de besoin. Le remboursement de l'avance ainsi faite est repoussé à la fin de la période d'endettement sans intérêt ni pénalité.

La seconde convention ne s'applique qu'aux salariés des entreprises assujetties au 1 % logement. Elle garantit contre une forte réduction des ressources (notamment suite à un éclatement de la famille). Les ménages concernés doivent remplir une des conditions suivantes : avoir des revenus inférieurs aux plafonds du prêt à taux zéro ; être confronté au chômage ou à une diminution imprévue de leurs ressources ; avoir au moins 40 % de taux de charges à caractère immobilier ou subir une baisse de 30 % de leurs ressources.

L'aide est proposée sous la forme d'une avance sans intérêt, fonction du taux d'effort du ménage. Le coût budgétaire de la sécurisation proprement dite est nul, celle-ci étant entièrement et directement financée par les fonds du 1 %. La participation de l'État se limite au financement du coût de fonctionnement du dispositif, soit les coûts en personnel et en fonctionnement du Fonds auxquels se sont ajoutés en 1999 les frais de développement des logiciels et d'achat du matériel informatique nécessaire.

CHAPITRE V : L'AMÉLIORATION DU PARC PRIVE

I.- LES ACTIONS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT

A.- L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT

1.- Les missions de l'ANAH

L'ANAH, établissement public administratif créé initialement par la loi de finances rectificative pour 1970, a fait l'objet d'une importante réforme dans le cadre du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 pris en application de l'article 185 de la loi n° 2000-1.208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Alors que sous le régime antérieur, l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis le 3 janvier 2002, compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

La réforme de l'ANAH a ouvert de nouvelles perspectives pour le développement des actions en faveur du parc privé d'occupation sociale notamment grâce à l'instauration de nouveaux moyens d'action dans des dispositifs à vocation essentiellement sociale. L'ANAH peut désormais financer les interventions :

– des organismes HLM et de certaines sociétés d'économie mixte lorsqu'ils réhabilitent en vue de leur revente, des logements acquis dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation (R. 321-13 du code de la construction et de l'habitation) ;

– du syndicat de copropriété lorsqu'il réalise des travaux sur les parties communes et équipements communs des immeubles situés dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat visant à la requalification des copropriétés dégradées ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde (R. 321-12 du code de la construction et de l'habitation) ;

– des communes qui se substituent aux propriétaires défaillants dans leur obligation de réaliser les travaux nécessaires à la sortie d'insalubrité (R. 321-12 du code de la construction et de l'habitation).

Le décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 définit, outre les nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement de l'ANAH, le nouveau cadre de son intervention en faveur de l'ensemble des propriétaires, bailleurs ou occupants. Les subventions de l'ANAH sont attribuées au niveau départemental

par la commission d'amélioration de l'habitat, présidée par le directeur départemental de l'équipement ; les dossiers sont instruits et les paiements ordonnancés par la délégation locale de l'ANAH qui est composée d'agents de la Direction Départementale de l'Équipement apportant le concours des services de l'État à l'établissement public.

Comme les aides au logement locatif social, l'attribution des aides à l'amélioration du parc privé pourra être, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, déléguée aux EPCI et/ou aux départements qui en feront la demande à compter du 1er janvier 2005. Une convention sera conclue entre l'État et la collectivité délégataire pour fixer les moyens qui lui seront alloués et les objectifs à atteindre.

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 15 ans (10 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 d'améliorer 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 l'énergie, d'améliorer l'isolation acoustique et, de façon générale, favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Au début de chaque année, le conseil d'administration de l'ANAH définit dans la circulaire relative à la programmation de l'action et des crédits les objectifs et orientations de l'agence, ceux-ci s'inscrivant dans la politique du logement définie par le ministère. Ainsi depuis 2002, les priorités nationales élaborées et mises en oeuvre sont de trois ordres :

– le premier objectif vise à 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, tout en développant l'action en faveur des populations à revenus modestes ;

– le deuxième objectif consiste à intensifier l'action de l'agence dans tous les domaines concernant la préservation de la santé et de la sécurité dans les logements ;

– quant au troisième objectif, il vise à amplifier la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Sur le plan budgétaire, les dotations allouées de 457 millions d'euros en 1998, 1999, 2000 et 2001 ont permis l'amélioration d'environ 181.000 logements en 1998, 195.000 logements en 1999, 215.700 logements en 2000. En 2001, 127.700 logements ont été réhabilités au titre de l'ANAH et 72.046 au titre de la PAH. En 2002, l'ANAH a contribué à l'amélioration de 178.400 logements pour un montant de subventions engagées de 456 millions d'euros.

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾
Subventions engagées dans l'ensemble du parc	351,85	381,88	384,78	353,99	456,19	415,16
Nombre de logements subventionnés	111.200	118.414	135.500	127.700	178.400	158.069

(1) propriétaires bailleurs et propriétaires occupants

Source : Ministère du logement et de la ville

Le tableau suivant retrace le montant et la répartition des subventions accordés par l'ANAH :

LES SUBVENTIONS ACCORDEES PAR L'ANAH

	Subventions versées (en millions d'euros)	Logements subventionnés	Coût moyen des subventions versées (en euros)
Propriétaires bailleurs	266,9	87.300	3.057
Propriétaires occupants	148,2	70.778	2.094

Source : Ministère du logement et de la ville

En 2003, le montant total des subventions attribuées est de 415,16 millions d'euros. L'attribution des subventions de l'ANAH a généré, en 2003, 2.685 millions d'euros de travaux et permis l'amélioration de 158.069 logements. Par ailleurs, 17.150 logements ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyer abondée, pour 1.090 d'entre eux, de la majoration forfaitaire pour la remise sur le marché de logements vacants. Leur répartition est donnée dans le tableau suivant :

LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS AVEC MODÉRATION DE LOYERS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Logements conventionnés à l'APL	9.100	9.950	9.650	7.400	7.800	7.700
dont dans le cadre de PST	3.100	3.430	2.950	2.500	2.060	1.777
Logements à loyer intermédiaire	2.800	4.000	6.500	6.800	4.100	8.270
Logements maintenus sous le régime de la loi du 1er septembre 1948	3.300	2.680	2.430	2.440	1.870	1.180
Total	15.200	16.630	18.580	16.640	13.770	17.150

Source : Ministère du logement et de la ville

2.– Le budget de l'ANAH

Les moyens accordés par l'État à l'ANAH devraient connaître une hausse significative en 2005 : ils devraient s'élever à 462 millions d'euros en autorisations de programme et 395 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 17 % et 5 % par rapport à 2004.

Par ailleurs, l'article 50 du projet de loi de cohésion sociale prévoit d'augmenter le budget de l'ANAH par rapport à la loi de finances pour 2004 de sorte qu'elle puisse financer, en sus de son programme actuel, 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009, ce qui correspond, en moyenne, à un doublement du rythme annuel actuel, contribuer, avec les autres mesures destinées à consolider le statut des bailleurs privés, à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période. Cette augmentation du budget de l'ANAH permettra à son conseil d'administration de porter la prime actuellement versée à certains propriétaires, sous conditions d'ancienneté de la vacance et de loyer, à 5.000 euros en zone tendue et à 2.000 euros sur le reste du territoire.

a) Les ressources de l'ANAH

Jusqu'en 1988, le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) a constitué la quasi-totalité des ressources de l'ANAH. L'article 42 de la loi de finances pour 1988 a prévu le versement au budget général du produit de la TADB, devenue depuis la loi de finances rectificative pour 1998, la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail et depuis janvier 2001 contribution sur les revenus locatifs. Parallèlement, une subvention d'investissement et une subvention de fonctionnement inscrites au budget de l'État sont versées à l'agence.

Le tableau suivant retrace les crédits de fonctionnement et d'investissements qui devraient être attribués à l'agence dans le cadre de la loi de finances pour 2005 :

CREDITS EN FAVEUR DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	Crédits votés en 2004		Projet de loi de finances pour 2005	
Crédits de fonctionnement	6,09		5,7	
	<i>AP</i>	<i>CP</i>	<i>AP</i>	<i>CP</i>
Crédits d'investissements	392	376	462	395

Source : Ministère du logement et de la ville

– la subvention de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées par l'État depuis 1995 sont les suivantes :

**SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT VERSEE PAR L'ÉTAT
(CHAP. 36-40 ART.10)**

(en millions d'euros)

	Subvention
1995	3,07
1996	3,13
1997	3,20
1998	3,20
1999	2,97
2000	2,97
2001	5,33
2002	5,18
2003	5,76
2004	6,99
2005 (PLF)	5,70

Source : Ministère du logement et de la ville

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

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

À compter de 2003, la subvention de fonctionnement inclut le transfert à l'agence par le ministère de l'équipement des moyens financiers nécessaires au remboursement à la SNCF des rémunérations des agents mis à disposition de l'agence. La subvention de fonctionnement inclut en 2004 le transfert des moyens financiers, d'un montant de près de 1,2 million d'euros, correspondant aux rémunérations des 33 agents détachés auprès de l'agence à compter du 1^{er} janvier 2004. Ces transferts réalisés en 2003 et 2004 s'inscrivent dans le cadre des préconisations de la Cour des comptes et du conseil général des ponts et chaussées visant à une plus grande transparence des comptes et à une meilleure appréhension des coûts réels de fonctionnement de l'agence.

La dotation globale d'investissement s'est élevée en 2003 à 422 millions d'euros en autorisations de programme et 441,6 millions d'euros en crédits de paiement et en 2004 à 392 millions d'euros en autorisations de programme et 376 millions d'euros en crédits de paiement. **Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit de doter l'agence de 462 millions d'euros en autorisations de programme et de 395 millions d'euros en crédits de paiement.**

Le montant des subventions versées par l'État depuis 1995 est rappelé dans le tableau suivant :

SUBVENTION D'INVESTISSEMENT VERSEE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	AP (ANAH)	AP (PAH)	TOTAL AP	CP (ANAH)	CP (PAH)	TOTAL CP
1995	377,30	- 80,19	457,49	368,77	96,87	465,64
1996	321,67	122,72	444,39	325,48	105,95	431,43
1997	337,67	125,77	463,44	319,08	142,54	461,62
1998	335,39	110,53	445,92	320,91	108,80	429,71
1999	335,39	109,08	444,47	326,24	118,71	444,95
2000	316,94	106,71	423,65	264,19	103,67	367,86
2001	269,35	109,76	379,11	222,73	130,60	353,33
2002	404,00	-	404,00	346,00	-	346,00
2003	422,00	-	422,00	441,60	-	441,60
2004	392,00	-	392,00	376,00	-	376,00
2005 ⁽¹⁾	462,00	-	462,00	395,00	-	395,00

(1) Projet de loi de finances

Source : Ministère du logement et de la ville

L'augmentation des montants des autorisations de programme et des crédits de paiements en 2002 s'explique par le fait qu'à compter de 2002, l'agence attribue, au-delà des aides habituelles aux propriétaires bailleurs, des aides aux propriétaires occupants qui relevaient avant le 3 janvier 2002 du régime de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par les préfets de département.

Il convient de souligner qu'à la subvention de l'État, il convient d'ajouter le produit de la taxe sur les logements vacants et la mobilisation d'une partie des reports de gestion autorisés par le conseil d'administration.

Le tableau ci-après récapitule les crédits disponibles pour 2002 et 2003 et les crédits attendus pour 2004 :

CREDITS DISPONIBLES DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	AP disponibles ⁽¹⁾	AP versées à l'agence ⁽²⁾	Reports de gestion autorisés ⁽³⁾	Taxe sur les logements vacants ⁽⁴⁾	Total disponible (2+3+4)
2002	442,1	404	40	12,195	456,195
2003	422	304,51	87	23,65	415,16
2004 ⁽²⁾	397,1	319,78	77,32	21	418,1

(1) LFI + reports

(2) Prévisions

Source : Ministère du logement et de la ville

b) Les dépenses de l'ANAH

Le tableau ci-après présente les dépenses de fonctionnement de l'ANAH, qui figurent dans le compte financier approuvé par le conseil d'administration. Il s'agit des dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses en capital hors intervention.

	Dépenses de fonctionnement <i>(en millions d'euros)</i>
1995	7,24
1996	7,65
1997	7,65
1998	7,59
1999	8,92
2000	8,37
2001	10,69
2002	12,97
2003	15,23

Source : Ministère du logement et de la ville

L'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2002 est liée exclusivement à la poursuite des travaux de réhabilitation et d'équipement démarrés en 2001.

Le tableau suivant retrace le montant des engagements et paiements réalisés par l'ANAH en faveur des propriétaires bailleurs et occupants :

(en millions d'euros)

	Montant des engagements	Montant des paiements
1995	416,34	321,51
1996	395,61	329,29
1997	356,43	338,44
1998	351,85	317,55
1999	381,88	304,14
2000	384,78	291,94
2001	353,99	319,69
2002	328,57	300,40

Source : Ministère du logement et de la ville

Le montant des paiements relatifs aux aides de l'ANAH dépend du montant des crédits engagés par les CAH durant l'année en cours et les années précédentes. En effet, compte tenu du délai laissé par la réglementation de l'agence pour démarrer et réaliser les travaux, les paiements effectués l'année N sont relatifs aux engagements de cette même année (en moyenne 20,6 %), mais également de l'année N-1 (en moyenne 43,4 %) et des années N-2 et N-3. Les moyennes indiquées concernent les dossiers propriétaires bailleurs uniquement. En 2002, le montant total des paiements s'est élevé à 345,28 millions d'euros dont 300,40 millions d'euros au titre des subventions payées aux propriétaires bailleurs et 44,88 millions d'euros au titre des subventions payées aux propriétaires occupants.

3.- La réforme de l'ANAH

a) Un bilan quantitatif non négligeable

Le tableau ci-après présente depuis 1995 le nombre de dossiers agréés et le nombre de logements subventionnés pour l'ANAH, au titre des propriétaires bailleurs ainsi que le nombre de logements subventionnés avec une prime à l'amélioration de l'habitat jusqu'à la fin de l'année 2001 :

DOSSIERS DE L'ANAH

ANAH		PAH	Total
	Nombre de dossiers agréés et non annulés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements du parc privé subventionné
1995	52.478	126.446	182.355
1996	48.557	111.795	184.305
1997	48.595	107.574	174.197
1998	50.634	111.187	180.606
1999	54.250	118.414	195.828
2000	59.767	135.542	215.726
2001	56.191	127.682	199.728
2002	111.223	178.385	178.385
2003	101.030	158.069	158.069

Source : Ministère du logement et de la ville

La diminution du nombre de logements subventionnés par l'ANAH en 2001 par rapport à 2000 s'explique notamment par le fait que les CAH ne se sont pas réunies pour agréer des dossiers en décembre 2001. En 2002, le nombre de dossiers agréés a quasiment doublé du fait de la prise en charge par l'agence de la gestion des dossiers des propriétaires occupants. 47.838 dossiers ont été agréés au titre des aides versées aux propriétaires bailleurs et 63.385 dossiers ont été agréés au titre des aides versées aux propriétaires occupants.

La répartition du nombre de logements subventionnés en 2002 est respectivement de 115.005 logements subventionnés pour les propriétaires bailleurs et 63.380 logements subventionnés pour les propriétaires occupants.

Depuis janvier 2002, un nouveau régime financier des aides de l'ANAH a été mis en place. Les nouveaux taux, pour l'essentiel, sont les suivants :

- le taux de base a été fixé à 20 % pour les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants ;

- le taux d'aide pour les logements conventionnés a été relevé de 35 % à 50% dans les zones à marché tendu ;

– un taux d'aide a été créé pour les logements intermédiaires (35 %) dans les mêmes zones à marché tendu ;

– des taux fortement majorés ont été mis en place pour les travaux sur parties communes, aussi bien pour les propriétaires occupants que pour les propriétaires bailleurs, pour régler des situations d'insalubrité, de péril ou encore pour intervenir dans des copropriétés dégradées ;

– un taux d'aide majoré (35 %) est appliqué pour les propriétaires occupants très sociaux ;

– pour les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants, des taux très favorables (70 %) ont été mis en place sur des montants plafonnés pour des priorités techniques telles que le traitement du saturnisme ou l'adaptation des logements à des personnes à mobilité réduite.

En ce qui concerne le taux moyen de subvention constaté par rapport aux travaux subventionnables, il était de 26,7 % en 2001 contre 26,5 % en 2000. En 2002, il est de 24,4 % pour les propriétaires bailleurs et de 29,4 % pour les propriétaires occupants.

La subvention moyenne est calculée à partir du montant des subventions engagées pour chaque catégorie de propriétaires, bailleurs ou occupants, et du nombre respectif de logements subventionnés.

La subvention moyenne (en euros par logement) pour les propriétaires bailleurs est présentée depuis 1995 dans le tableau ci-après :

(en euros)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
3.290	3.540	3.310	3.160	3.220	2.840	2.770	2.860	2.900

Source : Ministère du logement et de la ville

En ce qui concerne les propriétaires occupants en 2003, la subvention moyenne par logement subventionné est de 2.010 euros par logement.

NOMBRE DE LOGEMENTS SUBVENTIONNES

	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total	En % du total
Pôle urbain	67.618	26.344	93.962	59,4 %
Couronne périurbaine	5.784	11.869	17.653	11,2 %
Multipolarisée	2.386	5.048	7.434	4,7 %
Pôle rural	4.125	4.684	8.809	5,6 %
Couronne pôle rural	144	647	791	0,5 %
Espace dominante rurale	7.234	22.186	29.420	18,6 %
Total	87.291	70.778	158.069	100 %

Source : Ministère du logement et de la ville

Au total, on peut considérer que près du quart (23,9 %) des logements subventionnés par l'ANAH est situé en zone rurale.

b) Les améliorations possibles

Conformément aux orientations données par le Gouvernement, le conseil d'administration de l'ANAH a déterminé trois domaines d'action prioritaires :

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

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

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

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

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

L'année 2003 a été consacrée à la poursuite de la réforme dont la mise en œuvre a nécessité divers ajustements. Par le décret n° 2003-75 du 28 janvier 2003, la liste des bénéficiaires des aides de l'ANAH a été étendue aux établissements publics d'aménagement, normalement exclus des aides de l'ANAH, afin qu'ils puissent bénéficier des subventions dans des opérations de « portage » de lots de copropriétés menées dans des immeubles en plan de sauvegarde. Sur le plan de ses interventions, l'agence va poursuivre l'effort engagé pour la promotion d'un secteur privé d'occupation sociale. L'objectif de production de logements sociaux à loyers maîtrisés, enjeu majeur de la nouvelle ANAH, a déjà été pris en compte pour l'établissement de la gamme des taux de subvention.

Au cours de l'année 2003, les premiers travaux du groupe de travail mis en place par le conseil d'administration du 10 juillet 2002 en vue de lui faire des propositions de simplification administrative tant dans l'intérêt des usagers du service que dans celui des délégations locales chargées de l'instruction des

demandes de subventions ont été examinés par le conseil d'administration et les ministères de tutelle. Ils ont conduit à des modifications du règlement général de l'agence visant à simplifier la procédure d'instruction des dossiers ; ces modifications ont été approuvées par un arrêté interministériel en date du 31 mars 2003.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète néanmoins du retard pris dans le traitement des dossiers. Le nombre de dossiers en instance ne cesse d'augmenter comme le montre le tableau suivant :

Situation au :	Nombre de dossiers en instance	Montant (en millions d'euros)
1 ^{er} janvier 1996	5.536	37,65
1 ^{er} janvier 1997	6.091	42,08
1 ^{er} janvier 1998	5.057	33,54
1 ^{er} janvier 1999	5.426	38,11
1 ^{er} janvier 2000	4.302	25,92
1 ^{er} janvier 2001	2.400	15,24
1 ^{er} janvier 2002	4.464	29,27
1 ^{er} janvier 2003	17.744	54,93
1 ^{er} janvier 2004	12.356	48,45

Au 1^{er} janvier 2004, les dossiers en instance sont de l'ordre de 12.350, correspondant à un montant de subvention d'environ 48,5 millions d'euros. Ils se répartissent en 4.500 dossiers de propriétaires bailleurs, soit environ 31,5 millions d'euros, et 7.850 dossiers propriétaires occupants, pour un montant d'environ 17 millions d'euros.

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

B.— LES OPERATIONS PROGRAMMEES D'AMELIORATION DE L'HABITAT

1.— Une démarche cohérente pour mettre en œuvre des procédures de réhabilitation efficaces

Créées en 1977, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ont constitué au cours de ces vingt-cinq dernières années la démarche principale autour de laquelle se sont mises en œuvre les procédures de réhabilitation de centres urbains et bourgs ruraux dans notre pays. L'amélioration des conditions de vie des Français et celle du cadre de vie, qui leur sont largement imputables témoignent largement de l'efficacité des dispositifs mis en place et de la pertinence du partenariat entre les collectivités territoriales, l'État et l'ANAH qui s'est ainsi constitué pour déclencher chez les acteurs privés des dynamiques de réinvestissement.

Plusieurs éléments ont cependant justifié que, sans en changer les caractéristiques principales, qui demeurent régies par l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, la portée de ce dispositif soit remise en perspective, les conditions de son utilisation clarifiées, et, partant, son efficacité renforcée.

On ne peut que faire le constat qu'au bout d'un quart de siècle, les OPAH n'ont pas toujours permis de traiter certains types d'habitat particulièrement dégradés ; le recensement de 1999 a ainsi fait apparaître qu'au-delà d'une amélioration globale des conditions d'habitat, il existait encore un parc inconfortable de près de 4.300.000 logements dépourvus du confort au sens de l'Insee, parmi lesquels près de 1.100.000 ne disposaient pas encore d'installation sanitaire de base.

Il faut relever la corrélation croissante entre habitat dégradé et fragilité de la population qui l'occupe. Ce sont les populations socialement les plus fragiles qui se retrouvent dans les quartiers d'habitat privé les plus dégradés, y compris dans les zones prospères ; ce sont les villes des régions confrontées aux mutations économiques qui connaissent les plus graves phénomènes de dévalorisation et de pauvreté. Il en va de même, sur tout le territoire là où persistent des enjeux prégnants de santé publique : logements insalubres, risques d'intoxication au plomb.

Les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessaire complémentarité entre parc public et parc privé qui se traduit aussi bien dans les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) que dans les Programmes locaux de l'habitat (PLH).

2.- Une meilleure prise en compte de la dimension urbaine et sociale

L'ensemble de ces éléments, qui justifient une meilleure prise en compte de la dimension urbaine et sociale dans ces dispositifs a conduit à préciser par la voie d'une circulaire en date du 8 octobre 2002 quels doivent être le contenu et la place de la démarche d'Opération programmée d'amélioration de l'habitat. Votre Rapporteur spécial considère en effet que la diversité de situations liée aux territoires ou aux problématiques d'intervention doit impliquer la mise en œuvre de démarches plus différenciées qu'elles ne l'ont été par le passé.

L'OPAH est avant tout l'expression d'un projet local, urbanistique et social, porté par la collectivité territoriale concernée, et que l'État soutient au titre des enjeux de solidarité nationale dont il est porteur. L'OPAH ne saurait, bien entendu, de ce fait se réduire à un simple cadre de distribution de subventions aux propriétaires privés. Cette ambition passe nécessairement par un niveau d'exigence qualitatif élevé, qu'il s'agisse des actions d'intervention urbaine (espaces publics, mais aussi amélioration de l'habitabilité urbaine), de mixité sociale et de diversité de l'habitat (notamment par le conventionnement de logements privés et l'organisation d'une bonne complémentarité entre parc

de logements privés et parc de logements publics), de la pertinence dans la délimitation des secteurs opérationnels, de la nécessité de résultats en matière d'amélioration des conditions de vie et de revalorisation des territoires concernés ou de l'efficience du dispositif de pilotage.

Il est apparu nécessaire, pour mieux répondre aux problèmes propres à certains territoires ou à certaines situations, urbaines ou rurales, de renforcer l'OPAH de droit commun, dans les territoires relevant du renouvellement urbain ou de la revitalisation rurale, en leur ouvrant le bénéfice d'aides majorées de l'État d'une part, et de l'ANAH d'autre part.

3.- L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) et L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)

a) L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)

Ce dispositif, dont la durée est de cinq ans, permet de compléter l'OPAH pour traiter spécifiquement les territoires urbains confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux, nécessitant, en sus des incitations et du programme d'actions d'accompagnement propres à toute OPAH, la mise place de dispositifs d'intervention lourds. Ces dispositifs font, notamment, appel à des interventions foncières et immobilières et à des outils coercitifs de droit public (traitement de l'insalubrité, démolitions, actions foncières, sous DUP ou non...) permettant de mettre en œuvre un projet urbain et social volontariste. L'OPAH-RU bénéficie de subventions fortement majorées de l'État pour mener à bien les études pré-opérationnelles et la conduite d'opération. L'ANAH y apporte un financement amélioré en faveur des travaux entrepris par les propriétaires occupants.

b) L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)

Ce mécanisme permet de compléter l'OPAH de droit commun pour traiter spécifiquement, dans un cadre intercommunal, les territoires ruraux, (hors péri-urbain ou zones touristiques) confrontés à de graves phénomènes de dévitalisation, marqués, notamment, par des déséquilibres démographiques, le niveau de revenus, des conditions d'habitat inadaptées aux besoins, et à des conditions de vie difficiles, analysés grâce à des indicateurs objectifs. Elle constitue le volet habitat et cadre de vie d'un projet de développement local intercommunal formalisé, notamment, dans le cadre d'un contrat de pays ou d'un Parc naturel régional (PNR). L'OPAH-RR fait l'objet de financements améliorés de l'ANAH au titre des travaux entrepris par les propriétaires occupants.

Dans le cadre du CIADT rural du 13 décembre 2002, une mission a été confiée au Conseil général des ponts et chaussées, dans l'objectif de renforcer la lisibilité du dispositif d'OPAH-RR en lien avec la refonte des Zones de revitalisation rurale (ZRR). Sur le thème des OPAH-RR, cette mission a rendu son rapport en juin 2004. Sur la base de visites de terrain réalisées dans une quinzaine de départements métropolitains, la mission a mis en évidence la nécessité de poser un diagnostic éclairé sur le territoire avant de choisir de

mettre en œuvre une OPAH-RR plutôt qu'un autre dispositif, en s'inspirant des préconisations de la circulaire DGUHC du 8 novembre 2002. Le CIADT a par ailleurs fixé un objectif de 100 nouvelles OPAH de revitalisation rurale dans les 3 années à venir.

En alternative à l'OPAH, dès lors que l'intervention projetée sur une zone donnée, généralement vaste – agglomération, bassin d'habitat, canton, voire département – relève, en dehors de tout projet de territoire, d'une problématique particulière à traiter, à caractère social ou technique, telle que par exemple, le logement des étudiants, des jeunes travailleurs, des personnes âgées ou handicapées, la résorption du nombre de logements vacants, l'augmentation de l'offre de logements à vocation sociale ou la lutte contre l'insalubrité diffuse, le Programme d'intérêt général est désormais l'outil idoine. La réforme ouvre l'initiative du Programme d'intérêt général aux collectivités territoriales (département, communes, groupement de communes...), dès lors qu'un protocole d'accord, précisant l'engagement des parties pour la mise en œuvre de la politique envisagée, est contractualisé préalablement à la prise de l'arrêté préfectoral de PIG. En tant que de besoin, un PIG peut bénéficier d'aide de l'État pour financer une équipe d'animation.

Afin de répondre aux nombreuses questions des services de l'État comme de certaines collectivités territoriales ou d'opérateurs suite à cette réforme, la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) a mis en réseau un guide de questions-réponses qui a vocation à être enrichi dans le temps.

Le nombre d'OPAH en vigueur depuis 1995 est rappelé dans le tableau suivant :

NOMBRE D'OPAH EN VIGUEUR DEPUIS 1995

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre OPAH en Vigueur (en unités)	623	649	644	691	673	692	676	620	538
dont OPAH Nouvelles	187	187	197	198	182	173	170	126	132
Subventions engagées en OPAH (en millions d'euros)	19,48	131,87	113,57	111,59	124,25	123,48	95,43	178	187,4
Nombre de logements conventionnés en OPAH	28.400	27.500	26.600	28.300	29.300	32.800	29.350	64.238	66.875
Montant travaux (en millions d'euros)	536,32	521,68	514,36	523,51	550,49	606,70	500,19	908	1.477,5

Source : ANAH

Le tableau suivant retrace le montant des subventions pour les propriétaires bailleurs :

(en euros)

	Montants moyens des travaux subventionnables		Montant de la subvention moyenne	
	2002	2003	2002	2003
Secteur Diffus	10.700	11.100	2.000	2.000
Opérations programmées	12.100	12.400	3.000	3.100
PST	37.900	41.200	19.100	19.500
Ensemble	11.700	12.300	2.700	2.900

Source : Ministère du logement et de la ville

II.- LA LUTTE COTRE L'INSALUBRITE ET L'HABITAT INDIGNE

S'agissant du dispositif portant sur la lutte contre le saturnisme instauré dans le cadre de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les crédits inscrits sur la section logement sont affectés à la réalisation de diagnostics à la charge de l'État ; s'y ajoutent les contrôles postérieurs aux travaux à la charge de l'État ainsi que l'hébergement provisoire des occupants des immeubles traités en cas de travaux réalisés d'office par le préfet.

Dans le cadre de la loi solidarité et renouvellement urbain, qui renforce les dispositifs opérationnels mis en œuvre afin d'éradiquer l'habitat indigne, les crédits prévus en faveur de la lutte contre le saturnisme ont été en 2002 étendus à la lutte contre l'insalubrité. Les actions financées à ce titre sont très proches de celles consacrées à la lutte contre le saturnisme (financement des diagnostics d'insalubrité, de l'accompagnement social des ménages, des travaux réalisés par l'État en substitution des propriétaires et contrôle de ces travaux). En outre, sont éligibles à ce financement les mesures exécutées d'office visant à empêcher toute occupation de locaux faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité avec interdiction d'habiter.

Le programme de lutte contre l'habitat indigne a pour objectif de traiter les logements ou locaux d'hébergement dont les conditions d'habitation présentent des risques de santé publique et constituent en soi un facteur d'exclusion par le logement des occupants, revêtant le plus souvent un caractère d'urgence sanitaire, sociale et urbaine.

1.- Les copropriétés dégradées

En l'absence d'un dispositif national de repérage des copropriétés dégradées, il s'avère difficile de donner le nombre exact de copropriétés

dégradées aujourd'hui. Néanmoins, les acteurs publics et privés concernés par cette problématique estiment à plus de 250.000 le nombre de logements régis par la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, dont les difficultés nécessitent une intervention publique.

Défini aux articles L. 615-1 et suivants du code de la construction et de l'habitat, le plan de sauvegarde est le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification et de paupérisation. Sous l'autorité du préfet, le plan de sauvegarde a pour objectif de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble, de rétablir le fonctionnement des instances de la copropriété et d'assainir sa gestion, d'assurer l'information et la formation des occupants de l'immeuble, d'organiser la mise en place de mesures d'accompagnement économiques, urbaines, sociales.

Après une première phase expérimentale engagée à la fin de l'année 1997, à travers 13 sites témoins, la mobilisation des acteurs locaux sur ce sujet ne fait que s'amplifier. Ainsi, est-on passé de 36 sites en juillet 2000 à 56 sites en juillet 2001 à plus de 65 sites en janvier 2002 et plus de 70 en janvier 2003, concernant près de 35.000 logements. Aujourd'hui 38 plans de sauvegarde ont été approuvés et sont opérationnels, 39 sont en cours d'élaboration et les autres à l'étude. La période 2002-2004 devrait donc être marquée par la montée en puissance du nombre de plans de sauvegarde en phase opérationnelle suivie d'une période de stabilisation.

a) Améliorer la procédure de plan de sauvegarde

Plusieurs pistes doivent être explorées en ce domaine :

– l'extension de la procédure à l'ensemble du territoire, au lieu de sa limitation aux ZUS et aux OPAH ;

– l'allongement de la durée du plan de sauvegarde de 2 à 5 ans ;

– l'association des habitants à la procédure ;

– la possibilité pour le maire de la commune concernée, des associations d'habitants, des associations de propriétaires ou de copropriétaires, des associations de riverains, de demander l'instauration de la procédure ;

– l'ouverture obligatoire du FSL aux copropriétaires occupants qui se trouvent dans l'incapacité d'assumer leurs obligations relatives au paiement de leurs charges collectives.

b) Faciliter le portage immobilier provisoire de lots de copropriétés en difficulté dans le cadre d'une procédure de plan de sauvegarde de copropriétés

Il s'agit d'une compétence nouvelle ouverte aux offices HLM, aux OPAC, aux SA d'HLM, aux SA coopératives de production d'HLM, leur permettant d'acquérir des lots, d'effectuer les travaux nécessaires, de les louer provisoirement et les revendre à terme. Le décret en Conseil d'État n° 2003-319 paru le 1^{er} avril 2003 en fixe les modalités.

c) Renforcer la procédure de mise sous administration provisoire des copropriétés dégradées

Cette procédure a été renforcée de plusieurs manières :

- par l'exclusion du cumul des fonctions d'administrateur provisoire et de gestionnaire de l'immeuble ;
- par la possibilité pour le juge de prononcer la division de la copropriété sur rapport de l'administrateur provisoire ;
- par l'exonération du droit d'enregistrement de 1 % de toutes les opérations de division de copropriétés ;
- par l'élargissement du dispositif d'information au Préfet et au maire de la commune concernée.

2.– Les nouvelles mesures de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain

Cette loi comporte de nouvelles mesures que votre Rapporteur spécial juge particulièrement opportunes. Elle introduit notamment deux procédures concernant les immeubles collectifs à usage principal d'habitation et par voie de conséquence les copropriétés :

– la possibilité pour le maire de prescrire la réalisation, dans un délai imparti, des travaux de remise en état de fonctionnement ou de remplacement des équipements communs d'un immeuble collectif, lorsque la sécurité des occupants est menacée ou que leurs conditions d'habitation sont gravement compromises.

– lorsque dans un immeuble à usage principal d'habitation, le propriétaire (quel que soit son statut juridique) est dans l'incapacité, en raison de graves difficultés financières ou de gestion, d'assurer la conservation de l'immeuble ou que la sécurité des occupants est gravement menacée, le président du tribunal de grande instance peut prononcer l'état de carence du propriétaire. Lorsque l'état de carence est prononcé, l'expropriation est poursuivie dans les conditions fixées par le code de l'expropriation.

Deux autres mesures spécifiques aux copropriétés ont été décidées :

1) L'administrateur provisoire d'une copropriété en difficulté peut, lorsque le bon déroulement de sa mission le nécessite, se faire assister par un tiers désigné par le président du tribunal de grande instance.

2) Lorsqu'un immeuble en copropriété fait l'objet d'un plan de sauvegarde ou lorsqu'un administrateur provisoire est désigné, le syndicat des copropriétaires peut se voir accorder l'aide juridictionnelle pour l'exercice des actions de recouvrement des créances, tant en demande qu'en défense.

Il faut noter que dans les copropriétés dégradées, dès la création par arrêté préfectoral de la commission chargée d'élaborer le plan de sauvegarde, l'ANAH peut financer les travaux d'urgence réalisés à l'initiative du syndic et sous sa responsabilité, visant à assurer la sécurité des personnes et des biens ou la continuité du fonctionnement des équipements collectifs. De plus, l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement ont signé le 11 octobre 2001, un avenant à la convention du 14 mai 1997 comprenant un volet particulier consacré d'une part aux copropriétés dégradées faisant l'objet d'une intervention de la puissance publique et d'autre part aux accédants en difficulté. Le 1 % « renouvellement urbain » peut également intervenir en application de la convention du 11 octobre 2001, dans le cadre d'opérations de démolition d'immeubles appartenant à une copropriété.

La nouvelle convention, en cours de signature, organise la participation du 1 % logement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par la loi d'orientation et de programmation n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 relative à la ville et à la rénovation urbaine.

III.- LES AIDES FISCALES

Certaines aides fiscales encouragent aussi la réhabilitation de l'habitat privé :

– l'application du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de 2 ans donnés en location ou occupés par leurs propriétaires. Cette dépense fiscale est estimée à 3.400 millions d'euros en 2003 et 3.600 millions d'euros en 2004 ;

– la déduction au titre de l'amortissement des logements neufs loués à usage d'habitation principale. Cette mesure représente un allègement de charge estimé à 500 millions d'euros en 2003 et 450 millions d'euros en 2004 ;

– la déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire ;

– la déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements loués à des personnes de condition modeste.

IV.– LIMITER LES PHÉNOMÈNES DE VACANCES DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS

En 2003, l'ANAH a contribué à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, 20.600 logements vacants. L'évolution du nombre de logements vacants remis sur le marché est résumée dans le tableau suivant :

	Nombre de logements vacants remis sur le marché	en % du nombre total de logements propriétaires bailleurs subventionnés
1992	26.100	22,4
1993	31.400	22,3
1994	42.200	29,2
1995	40.600	32,1
1996	38.500	34,4
1997	35.000	32,5
1998	34.400	31
1999	34.800	29,4
2000	35.400	26,1
2001	34.200	26,8
2002	30.600	26,6
2003	20.600	23,6

Source : Ministère du logement et de la ville

Jusqu'au 15 novembre 2003, dans les huit agglomérations où est perçue la taxe sur certains logements vacants instituée par la loi du 29 juillet 1998 (Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice, Cannes-Grasse-Antibes), l'ANAH versait en sus de sa subvention initiale une prime forfaitaire de 3.000 euros en cas de conventionnement du logement à l'APL ou d'option pour le statut du bailleur privé. Cette prime était prévue également pour les logements conventionnés dans le cadre d'un programme social thématique ou pour les logements d'insertion privée.

Dans les communes concernées par l'obligation d'atteindre le taux de 20 % de logements sociaux en application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain, le propriétaire d'un logement vacant remis en location et qui s'engageait sur une modération de loyer pouvait bénéficier d'une prime

de 1.500 euros à condition que la collectivité locale participe à hauteur d'un montant au moins équivalent.

Le conseil d'administration dans sa séance du 2 octobre 2003 a adapté ces dispositions concernant l'attribution de primes pour mobiliser les logements vacants. Ainsi pour les dossiers déposés à compter du 15 novembre 2003, une prime de 3.000 euros par logement peut être attribuée pour les logements situés dans les zones A et B sous réserve que les trois conditions suivantes soient remplies : il faut une durée minimale de vacance de 12 mois consécutifs avant le dépôt du dossier, un montant minimum de travaux subventionnables de 15.000 euros par logement et le loyer doit obligatoirement être un loyer maîtrisé (loyers conventionnés ou loyers intermédiaires).

Une prime de 1.500 euros par logement est attribuée pour les logements situés dans la zone C et qui font l'objet d'un PST ou d'un LIP ou instruit dans le cadre de travaux réalisés par des organismes agréés par le préfet pour le logement des personnes défavorisées. Les conditions d'obtention de la prime évoquées ci-dessus doivent également être respectées.

En 2003, 1.090 primes (contre 1.214 primes en 2002) ont été attribuées pour la remise sur le marché locatif de logements vacants pour un montant de 3,1 millions d'euros (3,5 millions d'euros en 2002).

V.- ÉTAT DES LIEUX DU PARC DE LOGEMENT EN FRANCE

D'après les résultats de la dernière enquête logement, en 2002, le parc de logements en France métropolitaine comprend 29,4 millions unités dont 24,5 millions de résidences principales (83,1 % du parc), 294.000 logements occasionnels (1 % du parc), 2,7 millions de résidences secondaires (9 % du parc), 2 millions de logements vacants (6,8 % du parc). Par rapport à 1996, le parc s'est accru de 255.000 logements en moyenne annuelle, soit une croissance plus faible que celle constatée sur la période 1992-1996 (311.000 logements en moyenne annuelle). Les nombres de résidences secondaires et de logements occasionnels ont repris leur progression, à un rythme supérieur à celui des résidences principales.

Le taux de vacance atteint globalement son plus bas niveau depuis trente ans : 6,8 %. Sa diminution d'un point par rapport à 1996 est liée en grande partie à la désaffectation de logements construits avant 1949 qui représentent 88 % des logements vacants.

Le rajeunissement du parc s'explique par les niveaux soutenus de construction neuve et le recul des logements construits avant 1949.

Le parc de 24,5 millions de résidences principales se compose de 13,9 millions de maisons individuelles (56,7 %) et 10,6 millions d'appartements (43,3 %). Depuis 1996, la proportion des maisons individuelles

a continué sa progression, passant de 56,2 % à 56,7 %. De 1996 à 2001, le parc de résidences principales a crû en moyenne de 248.000 logements par an dont 65,4 % de maisons individuelles et 34,8 % d'appartements.

Par statut d'occupation, les 24,5 millions de ménages se décomposent de la manière suivante : 13,7 millions de propriétaires (56 % des ménages) dont 11,1 millions de maisons individuelles et 2,6 millions d'appartements ; 4,2 millions de locataires du secteur social (17,3 % des ménages) ; 5,1 millions de locataires du secteur privé (20,7 % des ménages) ; 1,5 million d'autres statuts : logés gratuitement, usufruitiers, locataires de meublés.

La part des propriétaires a continué d'augmenter, passant de 54,6 % fin 1996 à 56 % fin 2001. L'accession à la propriété s'est en effet accélérée sur la période. La part des locataires du secteur social a reculé de 17,6 % fin 1996 à 17,3 % fin 2001. Le parc social n'a progressé que de 26.000 logements en moyenne annuelle sur la période. La part des locataires du secteur privé a progressé de 17,3 % fin 1996 à 17,6% fin 2001. Leur nombre a augmenté de 60.000 en moyenne annuelle contre 54.000 sur la période 1992-1996.

La qualité du parc a continué de s'améliorer en liaison notamment avec son rajeunissement (recul notamment du nombre de logements construits avant 1949) et l'effort d'amélioration et de réhabilitation. Ainsi, la proportion de logements dépourvus de confort sanitaire s'établit à 3,1 % en 2001 contre 7,0 % en 1992 et 4,4 % en 1996. Ils sont au nombre de 769.000 occupés par 1,3 million de personnes (2,2 % de la population).

La mobilité résidentielle a augmenté durant cette période : 33,1 % des ménages (les « emménagés récents ») occupent leur logement depuis moins de quatre ans contre 30,6 % en 1996. La mobilité la plus forte reste celle des locataires du secteur privé : 61,4 % occupent leur logement depuis moins de quatre ans. Celle des propriétaires reste la plus faible mais a nettement augmenté par rapport à 1996.

La charge financière totale (loyers + charges + dépenses d'eau et d'énergie) des locataires a reculé. Leur taux d'effort total brut moyen (charge financière totale/revenu) est de 26,7 % en 2001 contre 26,4 % en 1996. Leur taux d'effort total net des aides personnelles (charge financière totale – aides à la personne) est de 22,7 % en 2001 contre 22,9 % en 1996.

TAUX D'EFFORT TOTAL DES LOCATAIRES

	Taux d'effort total brut		Taux d'effort total net	
	1996	2001	1996	2001
Secteur HLM	26,0 %	25,5 %	20,9 %	20,4 %
Secteur social non HLM	22,3 %	23,8 %	19,6 %	21,8 %
Secteur privé loi de 1948	21,9 %	20,8 %	19,5 %	18,6 %
Secteur privé « libre »	27,9 %	27,5 %	24,9 %	24,5 %
Total	26,7 %	26,4 %	22,9 %	22,7 %

Source : exploitation de l'enquête logement

ANNEXE

LES AIDES FISCALES AU LOGEMENT

MESURES ET EVALUATIONS POUR 2005 (PROPRIETAIRES)

(en millions d'euros)

Mesures	Évaluations
Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition afférentes à l'habitation principale	395
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	990
Déduction forfaitaire sur les revenus des propriétés rurales	5
Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements neufs et des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire	50
Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements loués à des personnes de condition modeste	40
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003	75
Régime d'imposition simplifié des revenus fonciers n'excédant pas 15.000 euros	140

MESURES ET EVALUATIONS POUR 2005 (LOGEMENT SOCIAL)

(en millions d'euros)

Mesures	Évaluations
Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	270
Taux de 5,5 % applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	40
Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif	720

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 9 novembre 2004, votre Commission a examiné, les crédits du Logement.

Votre Rapporteur spécial, a souligné que régnait en ce moment un climat favorable au logement. Le constat des professionnels de la construction et du logement est unanime. Le seul point noir reste le prix de l'immobilier. Par des réformes telles que le dispositif « Robien », le Gouvernement a mis en place une chaîne vertueuse favorable à la construction de logements en France. A présent, il faut garantir une certaine stabilité des dispositifs mis en place.

En 2005, le budget du logement devrait s'élever à 6,526 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,35 %. Cependant, à périmètre constant, le budget du logement augmente de 8,35 %, ce qui est très satisfaisant.

S'agissant, en premier lieu des aides à la personne, la dotation budgétaire comprend la contribution versée par l'État au fonds national d'aide au logement pour le financement de l'allocation de logement sociale (ALS) et la subvention d'équilibre versé au fonds national de l'habitation (FNH) pour le financement de l'aide personnalisée au logement (APL). En 2005, les crédits budgétaires en faveur des aides à la personne devraient représenter 5,18 milliards d'euros, soit une hausse de 6,87 %, à périmètre constant. En 2003, ces aides ont bénéficié à 6,1 millions de personnes. Elles remplissent leur rôle de solvabilisation des ménages les plus modestes puisque les locataires représentent 86,9 % des bénéficiaires. Parmi les locataires 98 % ont un revenu inférieur à deux fois le SMIC.

S'agissant du logement des plus démunis, les fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont des aides destinées à faciliter l'accès au logement des personnes qui en sont exclues. La dotation de l'État en 2005 devait être de 81 millions d'euros ; l'aide à la médiation locative permet à des associations de pratiquer la sous-location et la gestion immobilière de logements à des personnes défavorisées. En vertu de la loi du 13 août 2004, ces deux aides sont transférées aux Conseils Généraux. Ces crédits sont donc supprimés du budget du logement et donneront lieu à compensation financière au profit des collectivités locales, désormais compétentes ; les aides destinées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées seront transférées en 2005 sur le budget de la direction générale des affaires sociales et bénéficieront de 45 millions d'euros.

S'agissant du financement du logement social, après avoir poursuivi l'objectif de 80.000 nouveaux logements en 2004, le Gouvernement prévoit de financer la construction de 105.000 logements locatifs sociaux en 2005. Cet objectif représente une hausse de 31,25 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Est prévu en 2005 le financement de 53.000 prêts locatifs à usage social

(PLUS), 5.000 prêts locatifs aidés à l'intégration (PLAI) et de 32.000 prêts locatifs sociaux (PLS). Cela représente une offre nouvelle de 90.000 logements sociaux, auquel il convient d'ajouter ceux qui sont financés par l'ANRU, soit 15.000 logements. Le financement du logement social devrait être doté de 442 millions d'euros d'autorisations de programme et de 465 millions d'euros de crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 22 % et de 61 %.

Le Gouvernement entend aussi porter son attention sur les opérations de réhabilitation. Les crédits au profit de la PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) seront de 48 millions euros en 2005 comme en 2004. Par ailleurs, le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations ont décidé de consacrer 400 millions d'euros par an, pendant cinq ans, à des prêts à taux privilégiés permettant d'augmenter significativement le nombre des logements réhabilités chaque année.

Le plan de cohésion sociale prévoit ainsi de porter la production de logements locatifs sociaux à une moyenne annuelle de 100.000 par an sur la période 2005–2009, hors programme national de rénovation urbaine. La dotation cumulée sur la durée du plan, prévue pour la réalisation d'opérations locatives sociales hors programme de rénovation urbaine, s'élève à 2.370 millions d'euros en autorisations de programme et 2.761 millions d'euros en crédits de paiement. Une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre, accompagne cette relance. Elle prévoit une augmentation substantielle de la participation des employeurs à l'effort de construction affecté au logement locatif social. Une enveloppe annuelle de 210 millions d'euros de subventions, issue des fonds collectés au titre du 1 % logement, sera ainsi distribuée, pendant la durée du plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux, dans le cadre de concertations décentralisées au niveau régional.

Ce projet de budget permet aussi de relancer l'accession à la propriété. Il propose une amélioration du dispositif de prêt à taux zéro, afin de porter de 100.000 à plus de 240.000 le nombre de primo-accédants aidés.

Le prêt à taux zéro plus (PTZ PLUS) sera ouvert à l'ancien. Aucune condition de travaux ne sera imposée, mais une décote du montant maximum de prêt par rapport au neuf sera appliquée, afin de tenir compte de la différence de prix entre le neuf et l'ancien. L'aide qu'apportera le PTZ PLUS sera supérieure à celle conférée par le 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 sera ainsi significativement revalorisé pour la première fois depuis la création du dispositif en 1995. L'avantage lié au différé d'amortissement sera amélioré. Enfin, les plafonds de ressources déterminant l'éligibilité à l'aide seront augmentés de 3 % pour les familles. Le financement du prêt à taux zéro sera assuré grâce à un crédit d'impôt versé aux établissements de crédit afin de compenser l'absence d'intérêts financiers à la charge des emprunteurs.

Le coût du prêt à taux zéro s'élevait à 550 millions d'euros en autorisations de programme et 525 millions d'euros en crédits de paiement en 2004, le nouveau dispositif devrait engendrer une dépense fiscale totale de plus du double. Ce dispositif apparaît tout à fait satisfaisant. Une question subsiste néanmoins : le plafond de ressources est déterminé en fonction des trois zones du dispositif « Robien », contre deux zones auparavant. Certaines communes d'Île-de-France sont écartées de la zone A et sont désormais dans la zone B. Cela peut être lourd de conséquences pour ces communes qui connaissent une pression immobilière importante.

Le décret du 26 mars 2004 et la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement ont réformé le dispositif de location-accession. Bénéficiant d'un taux de TVA réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans, le dispositif est désormais plus attractif. Ce nouveau prêt doit permettre de financer 5.000 logements pour les ménages les plus modestes et de favoriser l'accession à la propriété.

Le projet de budget renforce aussi les moyens financiers en faveur de l'amélioration du parc privé. Les moyens accordés par l'État à l'ANAH devraient connaître une hausse significative en 2005 : ils devraient s'élever à 462 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 17 % par rapport à 2004 et à 395 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5 %. On déplore chaque année le manque de moyens de l'ANAH pour la réhabilitation du parc privé, notamment concernant les co-propriétés dégradées, cette augmentation de crédits est donc la bienvenue. Cependant, ces efforts devront perdurer sur le long terme.

S'agissant de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 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 ». Le programme « aide à l'accès au logement » regroupe les aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui, pour de multiples raisons, rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Deux actions concourent à la réalisation de ce programme : l'action « aides personnelles au logement » et l'action « accompagnement des publics en difficulté ». Une interrogation subsiste néanmoins : dans la mesure où les aides au logement des publics défavorisés sont transférés, soit aux conseils généraux, soit au budget de l'action sociale : l'action « accompagnement des publics en difficulté » n'aura-t-elle pas une portée limitée ?

Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » regroupe, pour l'essentiel, l'ensemble des crédits que l'État consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant. Il comprend les cinq actions suivantes : construction locative et

amélioration du parc, soutien à l'accession à la propriété, lutte contre l'habitat indigne, réglementation de l'habitat, qualité et politique technique de la construction et soutien. Le choix a été fait d'inscrire les dépenses de personnel et de fonctionnement dans l'action « soutien » du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ». Cela conduit à réunir dans un programme les dépenses de personnel des deux programmes, ce qui est contraire à l'objectif de la loi organique.

En conclusion, ce projet de budget devrait permettre de donner une véritable impulsion au secteur du logement. Cependant, il faut veiller à ce que le secteur de la construction ne faiblisse pas. Il ne faudrait pas notamment que soit remise en cause la TVA à taux réduit. Par ailleurs, plusieurs dispositifs pourraient être mis en place pour favoriser la mise sur le marché de nouveaux logements. Il faudrait notamment harmoniser le régime fiscal applicable aux plus-values mobilières et immobilières, afin de fluidifier et d'encourager l'investissement immobilier. Il faudrait également permettre l'utilisation, en franchise d'impôt, de placements d'assurance-vie pour financer l'achat d'un bien immobilier.

M. Jean-Louis Dumont a partagé l'optimisme mesuré de votre Rapporteur sur la situation de la politique du logement, exprimant cependant les mêmes craintes que celui-ci.

Ainsi les crédits affectés à la PALULOS, sont en deçà de ce qui avait été demandé. Ce n'est pas satisfaisant car cette prime permet une démarche pragmatique en matière d'entretien de logements anciens et de remise aux normes. Le PTZ PLUS permettra aux jeunes primo-accédants d'acquérir un logement ancien et de réinvestir les centres villes. Les éventuels effets d'aubaine n'excèdent pas ceux qui ont pu résulter, par exemple, des dispositifs mis en place par M. Gilles de Robien. Reste à trouver le foncier ; plutôt que d'attendre la lente mise en place d'établissements publics fonciers, des fonds de minoration foncière, avec les contributions des conseils généraux et des communes, pourraient devenir opérationnels dès 2005.

L'Union d'Économie Sociale pour le Logement (UESL) ne doit pas abandonner l'aide à la pierre. Le financement du logement social est une priorité, eu égard aux besoins qui sont impérieux. La révision du zonage entreprise par M. Marc Philippe Daubresse est une bonne chose. Une plus grande souplesse dans l'augmentation des plafonds permet une plus grande mixité sociale. Les situations d'impayés se multiplient. S'agissant des crédits destinés à la lutte contre l'insalubrité, il faudrait qu'un organisme responsable soit clairement identifié. S'agissant de la relance de la construction de logements sociaux, l'ambition des deux ministres est excellente, à condition que l'on construise là où sont les besoins, et non en instaurant des quotas.

Votre Rapporteur spécial, s'est déclaré favorable à l'extension du prêt à taux zéro aux logements anciens. Le risque d'augmentation des prix par les vendeurs ne semble pas avéré.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'il s'agissait d'un bon budget présentant des réels efforts pour les primo accédants. Cependant, une étude de l'ANIL ayant montré le risque inflationniste d'une extension du PTZ à l'ancien sans quotas de travaux, il s'est inquiété du risque d'augmentation des prix, par un déséquilibre du marché de l'offre et de la demande, à l'instar de ce qui pourrait se produire avec le dispositif « Robien ».

M. Jean-Louis Dumont a confirmé qu'il s'agissait d'une vraie interrogation et qu'il fallait fixer des critères pour l'extension à l'ancien du prêt à taux zéro.

Puis, la commission des Finances, sur la proposition de votre Rapporteur spécial *a adopté* les crédits du logement et vous *demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.*
