

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

VILLE ET LOGEMENT
AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT ;
DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS SCELLIER,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	9
I.– LE BUDGET DES PROGRAMMES « AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT » ET « DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »	9
II.– L'EXECUTION DU BUDGET DU LOGEMENT	13
A.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004	13
B.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2005	16
III.– L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DU LOGEMENT	20
IV.– L'ENGAGEMENT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT	20
A.– AMELIORER L'EQUILIBRE DES OPERATIONS LOCATIVES SOCIALES	20
B.– LE COMITE INTERMINISTERIEL POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT	21
C.– LE PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT	21
1.– Favoriser la mobilisation du foncier	22
2.– Favoriser l'offre de logement	23
CHAPITRE 2 : L'AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT	25
I.– LES AIDES A LA PERSONNE	25
A.– LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	25
1.– Le régime des aides personnelles au logement	25
2.– La simplification du régime juridique des aides personnelles au logement	27
B.– LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	28
1.– Un budget de 13 milliards d'euros en faveur des aides à la personne	28
2.– Le budget des aides personnelles au logement	30
C.– L'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	33
1.– Les bénéficiaires des aides personnelles au logement	33

2.– L'évaluation des aides personnelles au logement.....	34
II.– L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTES	35
A.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS.....	36
1.– Favoriser l'accès à l'information sur le logement	36
2.– Accompagner les publics en difficultés	37
B.– L'HEBERGEMENT D'URGENCE.....	38
C.– L'AIDE AU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS : UNE PRIORITE DU GOUVERNEMENT.....	40
1.– Les difficultés de logement des plus démunis	40
2.– Favoriser l'accès de tous à un logement.....	41
3.– L'évaluation de la politique d'aide au logement des plus démunis	42
CHAPITRE 3 : DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	43
I.– LA CONSTRUCTION LOCATIVE.....	43
A.– UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX....	44
1.– La relance de la construction de logements sociaux	44
2.– La décentralisation des aides à la pierre	45
3.– La loi de programmation pour la cohésion sociale	45
B.– DES DOTATIONS BUDGETAIRES EN FORTE HAUSSE.....	47
1.– Les moyens budgétaires des aides au locatif social en 2005.....	48
2.– Des moyens confortés en 2006.....	49
C.– LE BILAN DES AIDES A LA PIERRE	52
1.– La construction de logements locatifs sociaux.....	52
2.– La réhabilitation des logements locatifs sociaux	56
3.– Les opérations de démolition-reconstruction	57
4.– La surcharge foncière	58
5.– Le locatif intermédiaire	59
6.– Le financement du logement locatif social dans les zones urbaines sensibles.....	61
II.– LE DEVELOPPEMENT ET L'AMELIORATION DU PARC PRIVE.....	63
A.– LA REHABILITATION DU PARC PRIVE	63
1.– Les aides à la réhabilitation du parc privé	63
2.– Les aides fiscales en faveur de la réhabilitation du parc privé	71
B.– LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE LOCATIVE PRIVEE.....	72
1.– Le dispositif Robien.....	72

2.– La lutte contre les logements vacants.....	73
C.– L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	74
II.– LE SOUTIEN A L'ACCESSION A LA PROPRIETE	76
A.– UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE PRET A TAUX ZERO.....	77
1.– La réforme du prêt à taux zéro	77
2.– Le financement du dispositif	80
B.– LE PRET A L'ACCESSION SOCIALE.....	81
C.– UN DISPOSITIF REFORME DE LOCATION-ACCESSION	83
1.– La réforme du dispositif de location-accession	83
2.– Le financement de la location-accession	84
D.– LES AIDES A L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE	85
1.– Le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété.....	85
III.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	87
1.– La lutte contre le saturnisme	88
2.– La résorption de l'habitat insalubre	91
IV.– REGLEMENTATION DE L'HABITAT, POLITIQUE TECHNIQUE ET QUALITE DE LA CONSTRUCTION.....	94
V.– L'ACTION SOUTIEN	95
1.– Les dépenses de personnel.....	95
2.– Les dépenses de fonctionnement.....	98
ANNEXE	101
EXAMEN EN COMMISSION	103

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, 90 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Il disposait de l'ensemble des réponses lors de la présentation de son rapport.

Le présent rapport est exclusivement consacré aux programmes « *Aide à l'accès au logement* » et « *Développement et amélioration de l'offre de logement* » de la mission « *Ville et logement* ». Les deux autres programmes de la mission : « *Rénovation urbaine* » et « *Équité sociale et territoriale et soutien* » sont analysés dans le rapport spécial (Doc.AN, rapport n° 2568, annexe n° 40) de M. François Grosdidier.

INTRODUCTION

Ce projet de budget illustre parfaitement la politique volontariste menée par le Gouvernement dans le domaine du logement. Depuis 2002, les réformes ont été nombreuses : ainsi, dès lors que la loi « solidarité et renouvellement urbains » était apparue, par certaines rigidités, comme un frein à la construction de logements, la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 en a simplifié plusieurs dispositions. Par ailleurs elle a créé 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, susceptible de réduire la tension locative dans les grandes agglomérations. La loi de finances pour 2005 a réformé en profondeur le dispositif du prêt à taux zéro afin de donner une nouvelle impulsion à l'accession sociale à la propriété par un élargissement des barèmes et en ouvrant plus largement le dispositif aux logements anciens. La loi de programmation sociale a constitué une étape déterminante, en assurant le financement pour la construction de 500.000 logements sociaux entre 2005 et 2009. Enfin, le projet de loi portant engagement national pour le logement, actuellement en discussion devant le Parlement devrait, entre autres, permettre de favoriser la mobilisation du foncier et de moderniser le statut des bailleurs sociaux.

Ce plan de relance vigoureux fait déjà sentir ses effets : le nombre de construction de logements locatifs sociaux de 56.288 en 2002 devrait passer à 83.000 en 2005. Il devrait être de 100.000 en 2006. La construction de logements locatifs privés a connu une croissance sans précédent : près de 70.000 logements ont été construits en 2004 dans le cadre du dispositif « Robien »

En 2006, le budget du logement représente 6,331 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, et 6,346 milliards d'euros de crédits de paiement, affichant une stabilité des crédits par rapport à 2005.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le budget du logement se décompose en deux programmes :

– le programme « Aide à l'accès au logement » représente 5,114 milliards d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement ;

– le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » représente 1,216 milliard d'euros d'autorisations de programme, et 1,231 milliard d'euros de crédits de paiement.

Les crédits budgétaires en faveur des aides à la personne devraient représenter 5,179 milliards d'euros. En 2004, les aides au logement ont bénéficié à 6 millions de ménages. 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.

Après la construction de 72.700 nouveaux logements en 2004, le Gouvernement prévoit de financer la construction de 100.000 logements locatifs sociaux en 2006. Pour ce faire le financement du logement social devrait être doté en 2006 de 482 millions d'euros d'autorisations de programme, soit une augmentation de 9,05 % par rapport à 2005, et de 535 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 14,7 % par rapport à 2005.

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 connaîtront une progression significative en s'élevant à 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 385 millions d'euros de crédits de paiement.

Enfin le nouveau dispositif fiscal du prêt à taux zéro permettra d'aider plus de 200.000 ménages à accéder à la propriété, ce qui représentera en 2006, une dépense fiscale de 515 millions d'euros.

Ce projet de budget montre que le Gouvernement a abordé la politique du logement d'une manière globale en améliorant les différents dispositifs et en développant de nouveaux pour rendre la politique de logement plus efficace, plus juste et plus adaptée aux besoins réels de logement des Français.

CHAPITRE 1 : LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

I.- LE BUDGET DES PROGRAMMES « AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT » ET « DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

En 2006, le budget du logement est de **6,331 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, et **6,346 milliards d'euros de crédits de paiement**. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le budget du logement se décompose en deux programmes :

– le programme « Aide à l'accès au logement » doté de **5,114 milliards d'euros** d'autorisations de programme et de crédits de paiement ;

– le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » doté de **1,216 milliard d'euros en autorisations de programme** et de **1,231 milliard d'euros de crédits de paiement**.

PRESENTATION DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2005	PLF 2006	2005/2006 (%)	LFI 2005	PLF 2006	2005/2006 (%)
Aide à l'accès au logement	5.186,51	5.114,65	- 1,39	5.186,51	5.114,65	- 1,39
Aides personnelles	5.179	5.107	- 1,39	5.179	5.107	- 1,39
Accompagnement des publics en difficultés	7,51	7,65	1,86	7,51	7,65	1,86
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.143,53	1.216,70	6,40	1.360,13	1.231,56	- 9,45
Construction locative et amélioration du parc	939,83	996,2	6	883,83	944,2	6,83
Soutien à l'accession à la propriété	26,5	37	36,62	291,5	107	- 63,29
Lutte contre l'habitat indigne	20	20	0	21,2	18	- 15,09
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	6,5	6,6	1,54	5,8	5,9	1,72
Soutien	150,70	156,9	4,11	157,80	156,49	- 0,83
TOTAL	6.330,04	3.331,35	0,02	6.545,64	6.346,21	- 3,06 %

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

D'une manière globale les crédits sont en hausse, les diminutions constatées budgétairement s'expliquent essentiellement par une modification du périmètre du budget du logement opérée entre 2005 et 2006 :

– la gestion des frais de personnels des 3.013 agents participants à la mise en œuvre de la mission « ville et logement », auparavant inscrits en quasi-totalité dans le budget des services généraux du ministère de l'Équipement, ainsi que les crédits « supports » de la politique du logement (études, formation, informatique...), figurent désormais dans l'action « Soutien » du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ». Les frais de personnel et de fonctionnement correspondant devraient s'élever à 156,5 millions d'euros en 2006 contre 157,7 millions d'euros en 2005 ;

– les dépenses de recherche, notamment les frais de fonctionnement du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui étaient jusqu'en 2005 votés dans le budget du logement, sont désormais inscrits dans la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », occasionnant un transfert de 26 millions d'euros ;

– le prêt à taux zéro, n'est plus depuis la loi de finances pour 2005, financé par des moyens budgétaires mais par un crédit d'impôt sur les sociétés, compensant l'absence d'intérêts perçus, pour les établissements de crédits distributeurs. Ce crédit d'impôt sur les sociétés devrait représenter 515 millions d'euros en 2006.

À périmètre constant (c'est-à-dire hors dotation de l'État pour les prêts à taux zéro émis jusqu'au 1^{er} février 2005), les moyens budgétaires de la politique du logement sont pratiquement stables avec **une forte hausse des dépenses fiscales en faveur du logement qui devrait s'élever 9,06 milliards d'euros en 2006, soit une hausse de 9,6 % par rapport à 2005.**

REPARTITION DU BUDGET DU LOGEMENT PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2005	PLF 2006	2005/2006 (%)	LFI 2005	PLF 2006	2005/2006 (%)
Aide à l'accès au logement	5.186,51	5.114,65	- 1,39	5.186,51	5.114,65	- 1,39
Dépenses d'intervention	5.186,51	5.114,65	- 1,39	5.186,51	5.114,65	- 1,39
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.143,53	1.216,71	6,40	1.360,13	1.231,59	- 9,45
Dépenses de personnel	144	148,16	2,89	144	148,16	2,89
Dépenses de fonctionnement	12,39	14,54	17,35	19,49	14,12	- 27,55
Dépenses d'intervention	987,13	1.054	6,77	1.196,63	1.069,3	- 10,64

Source : projet annuel de performance

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, l'architecture en budgets opérationnels de programme (BOP) devrait être la suivante :

– le programme « Aide à l'accès au logement » sera mis en œuvre par deux BOP de niveau central : un BOP « aides personnelles au logement »

regroupant les crédits d'aides personnelles au logement et un BOP « ADIL et autres associations » regroupant les subventions versées aux ADIL et à certaines associations œuvrant dans le domaine du logement ;

– le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » est composé de deux BOP centraux et d'un BOP déconcentré dit « miroir ». Le BOP central « Études centrales et soutien aux services » regroupe, les crédits d'études centrales, les crédits d'informatique, de formation, de communication, de déplacement permettant aux personnels d'administration centrale œuvrant pour les deux programmes d'accomplir leurs missions, mais également les crédits de fonctionnement de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) ; Le BOP central « ANAH et accession à la propriété » est composé, d'une part, des crédits finançant les dispositifs d'accession sociale à la propriété et, d'autre part, des crédits de subvention de l'ANAH. Enfin, il est prévu un BOP miroir « interventions dans l'habitat et contentieux » regroupant les crédits gérés au niveau déconcentré, mais répartis, soit au niveau central (lutte contre le logement indigne, contentieux), soit au niveau régional (études, logement social, gens du voyage).

L'évolution détaillée des crédits entre 2005 et 2006 est rappelée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2005	PLF 2006	évolution (%)	LFI 2005	PLF 2006	évolution n(%)
Programme « Aides à l'accès au logement »						
<i>Action « aides personnelles au logement »</i>						
Aides personnelles au logement	5.179	5.107	- 1,39	5.179	5.107	- 1,39
<i>Action « accompagnement des publics en difficultés »</i>						
ADIL et ANIL	5,75	5,91	2,78	5,75	5,91	2,78
Autres associations	1,75	1,74	- 0,57	1,75	1,74	- 0,57
Programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »						
<i>Action « Construction locative et amélioration du parc »</i>						
Parc social	442,13	480,50	8,68	465,13	533,50	14,7
ANAH : subventions pour charge SP	5,7	5,7	0	5,7	5,7	0
ANAH : transferts aux ménages	462	480	3,9	395	385	- 2,5
Gens du voyage	30	30	0	18	20	11,1
<i>Action « Soutien à l'accession à la propriété »</i>						
PTZ	200	10	- 95	265	80	- 69,81
SGFGAS : fonctionnement	1,5	2	33,33	1,5	2	33,33
FGAS : garantie	25	25	0	25	25	0
<i>Action « Lutte contre le logement indigne »</i>						
Saturnisme et insalubrité	13	13	0	13,2	8	- 39,39
RHI	7	7	0	8	10	25
<i>Action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »</i>						
Qualité de la construction	6,5	6,5	0	5,8	5,8	0
Contentieux de l'habitat	-	0,1	-	-	0,1	-
<i>Action « Soutien »</i>						
Études	4,9	4,9	0	12	5	- 58,33
Communication	1	1,2	20	1	1	0
Formation continue	0,79	0,26	-	0,79	0,26	-
Informatique		1,51	-		1,2	-
Frais de déplacements DGUHC		0,11	-		0,11	-
Fonctionnement MILOS		0,75	-		0,75	-
Personnel	143,91	148,16	2,95	143,91	148,16	2,95
TOTAL	6.330,04	6.331,35	0,02	6.545,64	6.346,21	- 3,06

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

	2005	2006	%
Dépense fiscale	8.730	9.060	+ 9,6

II.- L'EXECUTION DU BUDGET DU LOGEMENT

A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004

En 2004, le budget du logement a été doté en loi de finances initiale de 1.682,50 millions d'euros d'autorisations de programme et de 6.625,60 millions d'euros de crédits de paiement. Suite aux différents mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, les dotations disponibles se sont élevées à 1.797,67 millions d'euros d'autorisations de programme (soit 109,9 % de la dotation initiale) et 7.291,62 millions d'euros (soit 110,05 % de la dotation initiale). En fin d'exercice, les crédits consommés ont représenté 1.525,32 millions d'euros d'autorisations de programme et 6.724,15 millions d'euros de crédits de paiement, soit **des taux de consommations respectifs de 84,8 % et de 92,2 %.**

Bien que les crédits soient inscrits sur une section commune « urbanisme et logement » en 2004, ils ont fait l'objet d'un suivi différencié selon qu'ils s'appliquaient au logement ou à l'urbanisme compte tenu de la nouvelle configuration ministérielle ⁽¹⁾.

Le montant des reports de 2003 sur l'exercice 2004 s'est élevé à 285,714 millions d'euros de crédits de paiement, soit 166,47 millions d'euros reportés par deux arrêtés du 16 et du 23 février 2004 et 119,567 millions d'euros reportés par deux arrêtés du 18 mai 2004. Cela représente une augmentation du montant des reports de 23 % par rapport à l'exercice 2003, soit 56,28 millions d'euros. Cette augmentation est essentiellement due aux reports de crédits concernant la dotation « aides au logement ».

En effet, 107 millions d'euros ont été reportés sur le budget des aides à la personne. Ces crédits ont été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2003, mais n'ont pas été ordonnancés. Les autres reports concernent principalement la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (6,09 millions d'euros), la participation de l'État aux fonds de solidarité logement et au fonds d'aide aux accédants en difficultés (6,36 millions d'euros), la ligne fongible relative à la construction et l'amélioration de l'habitat (154,84 millions d'euros) et la contribution au fonds de garantie de l'accession sociale (10,35 millions d'euros).

Votre Rapporteur spécial rappelle que dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, les reports de crédits seront contraints à un niveau de 3 % des dotations d'un programme. Or, les reports

(1) Pour les lignes communes au logement et à l'urbanisme, les dotations ont été réparties de la façon suivante : sur le chapitre « information du public, des collectivités locales, des services et des professions. Editions et actions de formation » : les crédits sont répartis pour moitié entre le logement et l'urbanisme, sur le chapitre « actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme » : les subventions qui ont été accordées en 2004 aux associations qui oeuvrent dans le domaine du logement représentent 90% de la dotation, sur le chapitre « études centrales et locales » : les crédits se répartissent pour 65% sur des études concernant le logement et pour 35% sur des études concernant l'urbanisme.

qui concernent les crédits rattachés aujourd'hui au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » représentent plus de 3 % du montant total du programme. En effet, même s'il est difficile de reconstituer ce programme pour 2004, mais on peut estimer que le pourcentage des reports est supérieur à 10 %. **Votre Rapporteur regrette ce taux élevé et rappelle que faute de consommation suffisante à l'avenir, les reports de crédits seront annulés.**

En outre s'agissant des mouvements de crédits, plusieurs mouvements internes ont dû être opérés au cours de l'exercice 2004 afin d'adapter au mieux les dépenses aux dotations. Ils portent tous sur le chapitre 65-48 :

– en mars, 747.000 euros d'autorisations de programme ont été transférés de l'article 10 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » vers l'article 80 « opérations en zone urbaines sensibles, grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain et dotation à l'ANRU » afin d'ouvrir sur l'article 80 des opérations clôturées d'office en 2003 sur l'article 10 ;

– en septembre, 76.000 euros de crédits de paiement ont été transférés de l'article 80 aux articles 10 et 60 « opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieurs au 1^{er} janvier 2004 et aires d'accueil des gens du voyage » pour permettre le paiement des opérations de logement social ;

– en septembre, 1 million d'euros de crédits de paiement a été transféré de l'article 80 à l'article 30 « qualité de l'habitat et de la construction. Plan d'urbanisme, construction et architecte » pour permettre le paiement des factures en instance, concernant des études de construction ;

– en novembre, 175.307 euros d'autorisations de programme ont été transférés de l'article 80 à l'article 60 et 1,8 millions d'euros d'autorisations de programme ont été transférés de l'article 10 à l'article 60 pour répondre aux besoins de services déconcentrés. Parallèlement, 1,5 million d'euros a été transféré de l'article 60 à l'article 10.

Ces mouvements de crédits de paiement ont essentiellement permis d'abonder la dotation du chapitre 65-48 article 10 « « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » afin d'accélérer les paiements aux organismes HLM. En revanche, les mouvements de crédits de paiement ont essentiellement permis d'abonder les dotations relatives aux opérations de démolition, de réquisition et de changement d'usage antérieurs au 1^{er} janvier 2004 aux aires d'accueil des gens du voyage ainsi que celles relatives aux opérations en zone urbaines sensibles (ANRU).

S'agissant des annulations de crédits, le décret du 9 septembre 2004 a annulé 94,820 millions d'euros d'autorisations de programme et 67,422 millions d'euros de crédits de paiement de la loi de finances initiale, soit 5,7 % des autorisations de programme et 4,3 % des crédits de paiement. Les annulations de crédits de dépenses ordinaires sont peu élevées (0,10%, soit 4,750 millions

d'euros), les crédits destinés au financement des aides personnelles au logement étant exclus de toute régulation. Les crédits concernant la recherche (BCRD) ont, eux aussi, été exclus de toute régulation. La loi de finances rectificative pour 2004 a annulé 4,180 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires et aucun crédit de paiement.

Les principales annulations concernent les chapitres suivants :

– 3,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés sur le chapitre 37-40 « lutte contre le saturnisme et l'insalubrité », soit 20,4 % de la dotation initiale. Cependant, cette annulation n'a pas affecté cette politique compte tenu du niveau des reports de 2003 sur l'exercice 2004 (6 millions d'euros) ;

– 800.000 euros ont été annulés sur le chapitre 44-30 « interventions en faveur du logement »⁽¹⁾, soit 9,50 % de la dotation initiale ;

– 3,48 millions d'euros d'autorisations de programme et 172.000 euros de crédits de paiement ont été annulés sur le chapitre 55-21 « logement, travaux »⁽²⁾ soit 30,9 % et 19,4 % de la dotation initiale ;

– 700.000 euros d'autorisations de programme et 300.000 euros de crédits de paiement ont été annulés sur le chapitre 57-30 « études en matière de construction, de logement et d'habitat », soit 6,84 % et 3,62 % de la dotation initiale ;

– 94,8 millions d'euros d'autorisations de programme et 66,95 millions d'euros de crédits de paiement⁽³⁾ ont été annulés sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat »⁽⁴⁾, soit 5,88 % et 4,38 % de la dotation initiale. Les annulations d'autorisations de programme concernent principalement les dotations de l'ANAH. Cette annulation n'a pas remis en cause le programme d'actions adopté par le conseil d'administration de l'ANAH pour 2004, les reliquats d'autorisations de programme disponibles dans les comptes de l'Agence étant venus compenser cette mesure. Les annulations de crédits de paiement ont porté principalement sur l'article 40 du chapitre 45-68 « accession à la propriété – prêts sans intérêt », à hauteur de 21,5 millions d'euros, mais le niveau de report (131 millions d'euros) a permis de compenser cette mesure. Ont été aussi concernés l'article 60 du chapitre 65-48 « opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieurs au 1^{er} janvier 2004 et aires d'accueil des gens du voyage » à hauteur de 4 millions d'euros et l'article 90 du chapitre 65-48 « ANAH – Subventions d'investissement », à hauteur de 40,9 millions d'euros.

(1) Ce chapitre finance les actions de concertation et d'animation dans le secteur du logement, les associations intervenant dans le domaine du logement (ANIL, ADIL), et le paiement au FGAS.

(2) Ce chapitre finance la réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité.

(3) Le gel initial s'est élevé à 184,3 millions d'euros.

(4) Ce chapitre comprend essentiellement le financement du logement locatif social, une enveloppe de crédits réservée à l'hébergement d'urgence, le financement de la surcharge foncière, du logement locatif social dans les zones urbaines sensibles et les aires d'accueil des gens du voyage.

La diminution des crédits de dépenses ordinaires est restée limitée (- 0,10 %). Par ailleurs, 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. S'agissant des dépenses en capital, 5% des autorisations de programme et 4% des crédits de paiement ont été annulés. Compte tenu de l'engagement du Gouvernement sur le programme de construction de 90.000 logements sociaux en 2004 et de la nécessité de ne pas retarder le paiement des opérations déjà engagées, il a été décidé d'exclure l'article 10 du chapitre 65-48 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » de toute régulation tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

En outre, la loi de finances rectificative pour 2004 a prévu l'ouverture d'une dotation complémentaire de 350 millions d'euros sur le chapitre 46-40 au titre des aides personnelles au logement, pour financer des prestations versées à la fin du dernier trimestre 2004, d'une dotation de 50 millions d'euros de crédits de paiement sur l'article 10 du chapitre 65-48 destinée aux opérations locatives sociales en dehors des zones urbaines sensibles et d'une dotation de 200 millions d'euros d'autorisations de programme et de 50 millions d'euros de crédits de paiement pour assurer le paiement des derniers prêts à taux zéro financés sur des ressources budgétaires. **Les crédits ouverts représentent donc un total de 200 millions d'euros d'autorisations de programme et de 450 millions d'euros de crédits de paiement.**

Au total, la différence entre les crédits ouverts et les crédits mandatés s'élève à 360,5 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et résulte notamment, d'une part, des crédits ouverts par la loi de finances rectificative qui ont été engagés et non ordonnancés (350 millions d'euros pour les aides personnelles au logement) et, d'autre part, des crédits relatifs à la lutte contre le saturnisme qui ont été mandatés à hauteur de 6,6 millions d'euros, soit 58% des crédits délégués. Il faut toutefois souligner que la gestion de ces crédits s'améliore chaque année ; le niveau des mandatements n'était que de 7% en 1999.

S'agissant des dépenses en capital, le taux de consommation s'est élevé à 85% pour les autorisations de programme et à 87% pour les crédits de paiement.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2005

Le budget du logement a été doté en loi de finances initiale de 1.206,01 millions d'euros d'autorisations de programme et de 6.526,78 millions d'euros de crédits de paiement. Compte tenu des différents mouvements de crédits intervenus, les dotations disponibles représentent 1.355,16 millions d'euros d'autorisations de programme (soit 112,37 % de la dotation initiale) et 6.794,52 millions d'euros de crédits de paiement (soit 104,1 % de la dotation initiale).

Le montant des reports de 2004 sur l'exercice 2005 s'élève à 576,504 millions d'euros de crédits de paiement et se répartit de la façon suivante :

– 350 millions d'euros ont été reportés sur l'article 10 du chapitre 46-40 « contribution de l'État au financement des aides à la personne », ce qui correspond aux crédits ouverts par la loi de finances rectificative et qui ont été engagés en 2004 mais non ordonnancés ;

– 201,80 millions d'euros ont été reportés sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat », soit 14,7 % de la dotation initiale. 100 millions d'euros correspondent à des ouvertures en loi de finances rectificative, soit 50 millions d'euros au titre des opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville et 50 millions d'euros au titre du prêt à taux zéro ;

– 6,5 millions d'euros ont été reportés sur le chapitre 37-40 « lutte contre l'insalubrité », soit 50 % de la dotation votée en loi de finances initiale ;

– 1,58 million d'euros a été reporté sur le chapitre 44-30 « interventions en faveur du logement et de l'habitat »⁽¹⁾, soit 8,3 % de la dotation initiale ;

– 2,77 millions d'euros ont été reportés sur le chapitre 57-30 « études en matière de construction, de logement, d'habitat et d'urbanisme », soit 16,3 % de la dotation initiale ;

– 12,85 millions d'euros ont été reportés sur le chapitre 65-50 « contribution au fonds de garantie de l'accession sociale », soit 51,4 % de la dotation initiale.

Votre Rapporteur spécial regrette à nouveau ce pourcentage élevé et en hausse par rapport à 2004. Ces reports, qui faussent la portée du vote du Parlement, sont désormais strictement encadrés par la loi organique relative aux lois de finances. S'agissant du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », le plafonnement à un niveau de 3 % des reports autorisés pourrait conduire à des annulations importantes et à une baisse regrettable des moyens financiers consacrés à ce programme.

En outre s'agissant des mouvements de crédits, plusieurs mouvements internes ont dû être opérés au cours de l'exercice 2005 afin d'adapter au mieux les dépenses aux dotations :

– en avril, 1,07 million d'euros d'autorisations de programme a été transféré de l'article 10 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » vers l'article 80 « opérations en zone urbaines sensibles, grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain et

(1) Ce chapitre finance les actions de concertation et d'animation dans le secteur du logement, les associations intervenant dans le domaine du logement (ANIL, ADIL), et la dotation du FGAS.

dotation à l'ANRU » afin de rouvrir sur l'article 80 des opérations clôturées d'office en 2004 sur l'article 10 ;

– en mai, 1,6 million d'euros a été transféré de l'article 10 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » vers l'article 70 « résorption de l'habitat insalubre » pour financer des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) « insalubrité » désormais assuré sur ce chapitre.

Par ailleurs, l'article 10 du chapitre 57-30 « études centrales et locales » est doté de deux **fonds de concours** :

– le premier est destiné à recueillir les participations diverses au financement d'études locales menées dans le domaine de l'habitat. Au 31 août 2005, 8 970 euros ont été versés ;

– le second concerne la participation du fonds européen de développement régional (FEDER) à des études.

S'agissant des **mesures de régulations budgétaires**, 158,84 millions d'euros d'autorisations de programme et 378,51 millions d'euros de crédits de paiement ont fait l'objet d'une réserve de précaution.

Concernant les reports, seuls les crédits ouverts en loi de finances rectificative ont été laissés libres d'emploi, soit 350 millions d'euros sur l'article 10 du chapitre 46-40 au titre des aides personnelles au logement, 50 millions d'euros de crédits de paiement sur l'article 10 du chapitre 65-48 afin de résorber une partie des retards de paiement des subventions aux organismes HLM, 200 millions d'euros d'autorisations de programme et 50 millions d'euros de crédits de paiement en faveur du prêt à taux zéro et, enfin, 2,5 millions d'euros pour la contribution de l'État au fonds de garantie de l'accession sociale.

Le décret du 29 avril 2005 a annulé 2,49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement afin de financer les dépenses liées au référendum sur la constitution européenne. Cette annulation a porté sur les crédits déjà gelés de l'article 90 du chapitre 65-48 « ANAH. Subventions d'investissement ».

S'agissant des dépenses ordinaires, par une décision du 29 juin 2005, les reports ont été dégelés à hauteur de 7,081 millions d'euros et concernent les moyens spécifiques de fonctionnement et d'information (300.000 euros), la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité (5,2 millions d'euros) ainsi que la contribution de l'État au financement des dispositifs d'aide au logement des personnes défavorisées (1,582 million d'euros). Ce dernier montant concerne des crédits engagés en 2004 au titre des fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui n'ont pu être mandatés en totalité et sont en cours de reversement. Les FSL ont été transférés aux conseils généraux depuis le 1^{er} janvier 2005.

Seul, 1,3 million d'euros est resté gelé, au titre des reports, sur le 37-40/10 « lutte contre le saturnisme et l'insalubrité », s'ajoutant aux 5,2 millions d'euros gelés au titre de la loi de finances initiale.

S'agissant des dépenses en capital, par une décision du 29 juillet 2005, le gel sur les autorisations de programme a été réduit de 25 millions d'euros en faveur de l'article 10 du chapitre 65-48 «opérations locatives et sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville ». Sur l'article 10 du chapitre 65-48, à la fin du mois de septembre, le gel sur les autorisations de programme a été levé en totalité et un dégel de 12,7 millions d'euros est intervenu sur les crédits de paiement. Malgré ces mesures, la situation du chapitre 65-48 reste tendue, la mise en réserve éventuelle s'élevant à 81,3 millions d'euros d'autorisations de programme et de plus de 269 millions d'euros de crédits de paiement.

La comparaison avec les résultats obtenus au 13 septembre 2004 fait apparaître une augmentation des mandatements, tant au niveau des dépenses ordinaires que des dépenses en capital, ainsi qu'une progression des engagements.

Cependant, contrairement à l'année précédente, le niveau des gels reste élevé tant pour les autorisations de programme que les crédits de paiement. En effet, au 31 août 2004, le montant des autorisations de programme gelées était de 4,2 millions d'euros contre 85,3 millions d'euros en 2005 et, pour les crédits de paiement, le gel était de 37,5 millions d'euros en 2004 contre plus de 285 millions d'euros au 31 août 2005.

Ainsi, le taux des mandatements des dépenses ordinaires est de 74,45% en 2005 contre 71,66% en 2004, celui des crédits de paiement est de 73,65% en 2005 contre 61,57% en 2004, et le taux d'engagement des autorisations de programme est 83,90% en 2005 contre 72,47% en 2004.

En raison de dégels de crédits intervenus en octobre à hauteur de 52 millions d'euros d'autorisations de programme et de 117 millions d'euros de crédits de paiement, 33 millions d'euros d'autorisations de programme et 189 millions d'euros de crédits de paiement sont encore gelés. Ces crédits concernent essentiellement les crédits de l'ANAH, et sont compensés par un recyclage des crédits engagés l'année précédente mais non utilisés, les bénéficiaires n'ayant pas donné ensuite à leurs projets de réhabilitation.

III.– L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le budget du logement ne retrace qu'une partie de l'effort financier en faveur du logement : différents dispositifs fiscaux contribuant également à l'accès au logement et au développement et à l'amélioration de l'offre de logement.

Ainsi, les dépenses fiscales susceptibles d'être rattachées au programme « Aide à l'accès au logement » devraient s'élever à **1,5 milliard d'euros en 2006, soit une hausse de 58,7 % par rapport à 2005**. Cette hausse est principalement due à la transformation du prêt à taux zéro en crédit d'impôts qui représentera une dépense fiscale évaluée à 515 millions d'euros en 2006. Les dépenses fiscales afférentes au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » devraient se monter à 8,073 milliards d'euros en 2006, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2005. La répartition des dépenses fiscales par programme est rappelée en annexe du présent rapport.

IV.– L'ENGAGEMENT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT

Afin de résoudre la crise du logement que connaît la France aujourd'hui, et qui frappe plus particulièrement les ménages aux revenus modestes, le Gouvernement a entamé, depuis 2002, une politique volontariste. Ont été ainsi mis en place, en 2003 et 2004, un ambitieux programme de rénovation urbaine et un nouveau dispositif fiscal destiné à favoriser l'augmentation du parc locatif privé. Le plan de cohésion sociale de 2005 est venu donner une nouvelle ampleur à ces mesures, en mettant en place, notamment, un programme ambitieux de construction de logements locatifs sociaux et en augmentant les moyens affectés au développement et à l'amélioration du parc locatif privé.

Afin d'accroître cette politique dynamique, le Gouvernement met en place un Pacte national du logement, visant à agir sur chaque maillon de la chaîne du logement : ce plan concerne la mobilisation du foncier, le développement de l'offre de logement locatif social, la relance du logement intermédiaire dans les grandes agglomérations et l'accroissement de l'offre d'hébergement des plus démunis. Les mesures législatives insérées dans le projet de loi portant engagement national pour le logement sont actuellement en discussion devant le Parlement.

A.– AMELIORER L'EQUILIBRE DES OPERATIONS LOCATIVES SOCIALES

Afin de développer la construction de logements locatifs sociaux et de faciliter le bouclage financier de ces opérations, plusieurs mesures financières ont été décidées par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie :

– baisse de 0,15 % du taux d'intérêt des prêts locatifs sociaux (PLUS, PLA-I...) émis à compter du 1^{er} novembre 2005 ;

– augmentation de la durée des prêts locatifs sociaux (PLUS, PLA-I...), émis à compter du 1^{er} novembre 2005 (40 ans au lieu de 35 pour la partie relative à la construction des PLUS et des PLA-I)

– diminution du taux d'intérêt des PLS (prêt locatif social) et augmentation à 50 ans de la durée de la fraction foncière de PLS, cette mesure devrait être effective à compter de la prochaine adjudication de PLS, en janvier 2006 ;

– création, à compter du 1^{er} novembre 2005, de prêts permettant l'acquisition de terrains à construire par les organismes HLM, à compter du 1^{er} novembre 2005 ;

– mise en place, à compter du 1^{er} novembre 2005, de prêts permettant l'acquisition de terrains par les collectivités territoriales, en vue de leur mise à disposition à des bailleurs sociaux, dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un bail à construction.

B.– LE COMITE INTERMINISTERIEL POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Afin de renforcer la vision interministérielle de la politique du logement, a été créé le 29 septembre 2005 un **comité interministériel pour le développement de l'offre de logement**. Sous la présidence du Premier ministre, ce comité fixera les orientations de la politique gouvernementale en matière de développement de l'offre de logements ; il en suivra régulièrement la mise en œuvre, notamment dans le domaine de la mobilisation de la ressource foncière.

Le secrétariat de ce comité sera assuré par un délégué interministériel placé auprès du ministre du logement. Le délégué impulsera et coordonnera une politique interministérielle pour le développement de l'offre de logements ; il veillera à identifier les difficultés rencontrées et proposera, pour y faire face, des mesures à caractère structurel (fiscalité, règles d'urbanisme, financements...) ou des décisions permettant d'accélérer la réalisation des opérations. **Le budget de fonctionnement de la délégation interministérielle au développement de l'offre de logement est estimé à 400.000 euros par an, hors frais de personnel.**

C.– LE PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT

Outre des mesures visant à favoriser l'accès pour tous, exposées par ailleurs dans le rapport, le projet de loi portant engagement national⁽¹⁾ pour le logement, vise essentiellement à résoudre le problème de la mobilisation du foncier et à favoriser l'augmentation de l'offre de logements.

(1) *Projet de loi portant engagement national pour le logement (document Sénat n° 57).*

1.— Favoriser la mobilisation du foncier

Le projet de loi comprend, en premier lieu, des mesures visant à favoriser la mobilisation de la ressource foncière. Votre Rapporteur tient à saluer ces mesures particulièrement opportunes, la difficile mobilisation du foncier lui apparaissant comme un des principaux obstacles à la construction de logements sociaux.

Ainsi l'article 1^{er} du projet de loi prévoit, pour les terrains appartenants à l'État, une simplification des procédures de mise en vente et un renforcement de sa capacité d'initiative pour y faire réaliser des projets de construction, grâce à de nouvelles procédures OIN (opération d'intérêt nationale) et à la délivrance par l'État de certains permis de construire.

Le texte propose également pour les maires de renforcer le caractère opérationnel des plans locaux d'urbanisme, de permettre à ces plans d'imposer aux opérations de construction, dans des secteurs définis, un pourcentage minimum de logements sociaux comme de logements intermédiaires, de prévoir la modification des plans d'urbanisme qui ne répondent pas aux besoins de construction de logements, les maires ayant la possibilité de déroger, dans de tels cas aux règles de densité de manière limitée.

Le Gouvernement envisagerait d'insérer deux mesures complémentaires : la première, en vue de lutter contre la rétention foncière, à travers une majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pesant sur les terrains constructibles, et la seconde destinée à faciliter, pour les maires, le financement des équipements collectifs induits par les nouveaux programmes de logements, grâce à l'augmentation des bases de la taxe locale d'équipement.

Parallèlement au projet de loi, l'État met en place un programme ambitieux de cessions de terrains. Sont prévus :

– la libération des terrains publics, propriété de l'État et de ses établissements publics pour la construction de 20.000 logements en 3 ans à partir de 2006 (le recensement est en cours et une décote de 25 % sur le prix de vente est prévue) ;

– la cession à la ville de Paris des terrains des Batignolles pour y réaliser des logements sociaux, intermédiaires, étudiants et en accession ;

– l'accompagnement financier des communes qui construisent : une réflexion sur la dotation globale de fonctionnement devant être menée sur cette question ;

– et la création de 3 nouvelles opérations d'intérêt national en Île-de-France (Seine-Amont, Massy-Saclay, Seine-Aval).

2.– Favoriser l'offre de logement

L'article 5 du projet de loi vise à favoriser l'accès social à la propriété en proposant **l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux opérations d'accès social à la propriété situées dans les quartiers en rénovation urbaine.**

Il prévoit également une **modernisation du régime juridique des opérateurs du secteur** avec l'unification du statut des offices publics HLM et **l'élargissement du rôle de l'ANAH**, qui deviendra l'Agence nationale de l'habitat et qui pourra développer plus largement le parc locatif privé à loyers maîtrisés.

CHAPITRE 2 : L'AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides à la personne qui ont pour finalité de réduire les dépenses de logement des ménages aux ressources modestes et de financer les associations spécialisées dans le domaine du logement. Il devrait être doté, en 2006, de **5,114 milliards d'euros** d'autorisations de programme et de crédits de paiement contre 5,186 millions d'euros en 2005, soit **une baisse de 1,39 %**.

Rappelons que le choix a été fait d'inscrire les dépenses de personnel et de fonctionnement courant des services concernés au sein de l'action « soutien » du programme « *Développement et amélioration de l'offre de logement* ». Ce choix est regrettable car il conduit à décompter du 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 : or l'organisation prévue pour les crédits du budget du logement sur ce point ne répond pas à cet objectif.

I.- LES AIDES A LA PERSONNE

Plus de 6 millions de ménages bénéficient aujourd'hui d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement. Ces aides 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.

A.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.- Le régime des aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement sont de trois ordres :

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation familiale créée par la loi du 1^{er} septembre 1948 à l'occasion de la réforme du régime des loyers. 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 le budget de 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, quel que soit le statut familial 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 ⁽¹⁾, et en secteur locatif, les logements conventionnés ⁽²⁾. 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) ainsi que par une contribution de l'État inscrite au budget du ministère chargé du logement. À compter du 1^{er} janvier 2006, le fonds national pour l'habitat fusionnera avec le Fonds national d'aide au logement, qui financera par conséquent, l'APL et l'ALS.

(1) Prêts d'accession à la propriété (PAP) ou prêts conventionnés/prêts à l'accession sociale (PC/PAS)

(2) logements conventionnés, financés avec des prêts

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. – à partir du 1 ^{er} janvier 2006 : financé par le FNAL.	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 bénéficier 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 de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

2.– La simplification du régime juridique des aides personnelles au logement

L'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction prise en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitait le Gouvernement pour simplifier et harmoniser la réglementation des aides personnelles au logement :

– l'ordonnance renvoie à un décret la fixation de la date d'actualisation du barème de l'aide personnalisée au logement, tout en conservant au niveau législatif le principe d'une actualisation annuelle du barème ;

– elle améliore la gestion des aides personnelles au logement en créant un fonds intitulé « fonds national d'aide au logement », qui regroupe deux fonds

existants, le fonds national de l'habitation (FNH), régi par les dispositions du code de la construction et de l'habitation et le fonds national d'aide au logement (FNAL), régi par le code de la sécurité sociale ;

– elle clarifie le régime juridique du versement rétroactif des allocations de logement à caractère familial et social ;

– elle étend, par ailleurs, en allocation logement le tiers payant automatique pour tous les bailleurs sociaux et assimilés, pour les organismes pratiquant la gestion immobilière de logements à destination des personnes défavorisées, ainsi que pour les logements gérés par les centres régionaux d'œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;

– enfin, elle étend à l'allocation logement le principe législatif existant pour l'aide personnalisée au logement, selon lequel l'action en répétition de l'indu peut être engagée, en cas de tiers payant, auprès du locataire ou de l'emprunteur.

B.– LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.– Un budget de 13 milliards d'euros en faveur des aides à la personne

En 2004, 13,9 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versés à 6,05 millions de ménages, soit une hausse de 3,7 % rapport à 2003.

Les prestations versées en 2004 se décomposent ainsi :

PRESTATIONS VERSEES EN 2003

(en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Total
Locatif	5,7	4,1	2,8	12,6
Accession	0,6	0,1	0,6	1,3
TOTAL	6,3	4,2	3,4	13,9

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)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FOYERS	0,893	0,932	0,971	0,928	0,938	0,944	0,935	0,441
Location hors foyers	8,641	9,042	9,521	9,778	10,173	10,853	11,125	3,630
Total location	9,534	9,974	10,492	10,706	11,111	11,797	12,059	4,071
Accession	1,898	1,805	1,709	1,626	1,567	1,466	1,361	0,1
Total	11,432	11,779	12,201	12,332	12,678	13,263	13,420	4,171

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

Sur les 13,9 milliards d'euros d'aides versées, celles attribuées sous forme d'allocation logement AL (ALF + ALS) sont sensiblement plus importantes que celles de l'aide personnalisée au logement. Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 91 % des prestations. Les aides servies aux étudiants peuvent être estimées à environ 1,1 milliard d'euros, dont 901 millions d'euros pour l'allocation de logement à caractère social.

La croissance des prestations est plus forte en 2004 qu'en 2003 (+ 3,5 % contre 1,2 %). Elle est due principalement à la persistance d'une situation économique difficile et à la forte hausse des loyers. Une partie de cette croissance résulte également de rappels de prestations au titre de l'actualisation des barèmes du 1^{er} juillet 2003 qui est intervenue en 2004 avec effet rétroactif.

En locatif, l'APL et l'ALF progressent de façon significative (respectivement + 4,9 % et + 4,6 %) ; l'ALS croît de 3,3 %. En accession, les prestations continuent à diminuer (- 4,3 % en 2004), mais moins vite qu'en 2003 (- 7,2 %).

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)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Foyers	0,448	0,457	0,472	0,479	0,485	0,498	0,504	0,534
Location hors foyers	4,001	4,213	4,46	4,524	4,583	4,897	4,905	5,138
Total location	4,449	4,670	4,932	5,003	5,068	5,395	5,409	5,672
Accession	1,369	1,225	1,086	0,970	0,891	0,774	0,668	0,594
Total	5,818	5,894	6,018	5,973	5,959	6,170	6,077	6,266

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

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)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Foyers	—	—	—	—	—	—	—	—
Location hors foyers	1,992	2,064	2,159	2,246	2,426	2,576	2,709	2,840
Total location	1,992	2,064	2,159	2,246	2,426	2,576	2,709	2,840
Accession	0,452	0,499	0,538	0,570	0,585	0,597	0,596	0,608
Total	2,444	2,564	2,697	2,816	3,011	3,173	3,305	3,448

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

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

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)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Foyers ⁽¹⁾	0,446	0,475	0,499	0,449	0,453	0,446	0,431	0,441
Location hors foyers	2,647	2,765	2,902	3,009	3,164	3,381	3,511	3,630
Total location	3,093	3,240	3,401	3,458	3,617	3,827	3,942	4,071
Accession	0,077	0,081	0,085	0,086	0,091	0,094	0,097	0,1
Total	3,170	3,321	3,486	3,544	3,708	3,921	4,038	4,171

(1) prestations foyers en ALS estimées

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

2.- Le budget des aides personnelles au logement

a) Le budget des aides personnelles au logement en 2004 et en 2005

Sur un budget global de 13,61 milliards d'euros en 2004, l'État a participé à hauteur de 5,15 milliards d'euros, soit 37,87 % du financement. La loi de finances rectificative pour 2003 a prévu l'ouverture de 107 millions d'euros sur le chapitre 46-40. Ces crédits engagés en 2003 mais non ordonnancés, ont été reportés sur l'exercice 2004. Par ailleurs, la loi de finance rectificative pour 2004 a procédé à une ouverture de crédits à hauteur de 350 millions d'euros. Ces crédits, non ordonnancés, ont été reportés sur l'exercice 2004. Par conséquent, sur une dotation disponible de 5.503 millions d'euros, 5.153 millions d'euros ont été ordonnancés, soit un taux d'exécution de 93,64 %. La répartition du financement des aides personnelles au logement en 2004 est rappelée dans le tableau suivant :

FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN 2004

(en millions d'euros)

		Budget	%
AFL	Régimes sociaux	3.448	25,34
ALS	FNAL	3.909	28,72
	– dont État	2.912	–
	– dont employeurs	1.706	–
	– dont versement au FNH	– 709	–
APL	FNH	6.521	45,94
	– dont État	2.241	–
	– dont employeurs	709	–
	– dont régimes sociaux	3.301	–
Total	Total	13.608	100
	– dont État	5.153	37,87
	– dont employeurs	1.706	12,54
	– dont régimes sociaux	6.749	49,60

Source : projet annuel de performance

En 2005, les dotations budgétaires en faveur des aides au logement s'élèvent à 5,179 milliards d'euros, soit une hausse de 2,6 % par rapport aux crédits votés en 2004. Compte tenu des crédits ouverts en loi de finances rectificative et reportés, la dotation disponible s'élève à 5,529 milliards d'euros. Au 31 août 2005, 4,581 milliards d'euros ont été engagés, soit un taux d'engagement de 82,2 %.

DOTATION BUDGETAIRE EN FAVEUR DES AIDES A LA PERSONNE

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽¹⁾
4.925,1	5.187,3	5.261,4	5.141,3	5.378,9	5.346	5.503	5.529	5.107

(1) projet de loi de finances pour 2006

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

b) Les perspectives budgétaires

En 2006, les crédits budgétaires en faveur des aides à la personne devraient s'élever à 5,107 milliards d'euros, en baisse de 1,4 % par rapport à 2005.

Cette dotation prend en compte les ressources et les charges prévisionnelles du FNAL :

– *le montant prévisionnel des ressources du FNAL devrait augmenter en 2006 en raison d'une hausse de la masse salariale estimée à environ 4 % par rapport à 2005, d'une diversification des ressources du FNAL à hauteur de 300 millions d'euros du relèvement du seuil de 10 à 20 salariés pour l'exonération de la contribution de 0,4 % compensée par l'affectation d'une nouvelle recette fiscale au FNAL ;*

– *le montant prévisionnel des charges pour 2006 devrait, quant à lui connaître, une progression moindre, en raison de la poursuite de la hausse des loyers, mais à un niveau nettement moins important que celle de 2005, d'une diminution du chômage attendue pour la fin 2005 et s'accéléralant en 2006 ⁽¹⁾. Ce montant prend néanmoins en compte les mesures décidées en 2005 : la revalorisation de 1,8% des loyers plafonds qui représente un coût de 275 millions d'euros ; le retour du seuil minimal de versement à 15 euros par mois et le relèvement de 3 euros de la participation minimale ; de la revalorisation au 1^{er} juillet 2006 du barème qui doit être actualisé sur la valeur des montants du revenu minimum d'insertion et celle de la base mensuelle des allocations familiales en vigueur au 1^{er} janvier 2005. Cette mesure d'actualisation représente 22 millions d'euros pour l'APL et 18 millions d'euros pour l'ALS.*

(1) Il est estimé que le retour à l'emploi représente une diminution d'environ 100 euros de l'aide mensuelle versée au ménage ayant repris une activité avec un décalage dans le temps de 6 mois.

Rappelons que la contribution de l'État prend en compte la modification des clés de répartition du financement de l'APL qui doit s'appliquer à compter des prestations versées en 2005. En 2006, la stricte application de cette nouvelle répartition minorera de 270 millions d'euros le besoin de financement de l'État. En 2005, cette minoration n'était que de 200 millions d'euros, l'État ayant pris en charge une partie des prestations devant être financées par le budget des prestations familiales. La dotation de l'État est ainsi diminuée de 70 millions d'euros en 2006.

Compte tenu de l'amélioration attendue du solde du FNAL et de la modification des clefs de répartition du financement de l'APL en 2006, la dotation d'équilibre de l'État est en baisse. Cette baisse est néanmoins modérée par le fait que l'État devrait prendre en charge une partie du coût de la revalorisation des loyers-plafonds, soit 144 millions d'euros, le reste étant à la charge du FNAL (131 millions d'euros).

FINANCEMENT DU FNAL EN 2006

(en millions d'euros)

Ressources du FNAL		Charges du FNAL	
Contribution des régimes sociaux	3.649	Prestations APL	6.375
– dont CNAF	3.560	Prestations ALS	4.317
– dont ALS	89	Frais de gestion	214
Cotisation des employeurs	1.850	–	
Diversification des ressources du FNAL	300	–	
Contribution de l'État	5.107	–	
– dont modification clefs de financement APL	– 270	–	
Total	10.906		10.906

Source : projet annuel de performance

Votre Rapporteur spécial relève cependant que le projet annuel de performance n'indique pas l'origine des 300 millions d'euros nécessaires à l'équilibre du fonds, mais mentionne uniquement une « diversification » des ressources du FNAL.

C.- L'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.- Les bénéficiaires des aides personnelles au logement

a) *Un nombre de bénéficiaires en baisse depuis le « bouclage » des aides personnelles au logement*

Après une forte croissance du nombre de bénéficiaires de l'ALS entre 1991 et 1996, du fait de l'assouplissement des conditions pour y accéder, leur nombre a ensuite crû de façon modérée jusqu'en 2000. Depuis 2000, l'évolution du nombre des bénéficiaires des aides au logement n'est plus désormais liée qu'à celle du nombre de ménages (croissance de la population, comportements de décohabitation), de leur revenu et aux modifications de la réglementation (par exemple, une augmentation des loyers plafonds supérieure à celle des loyers réels conduit à élargir le champ des bénéficiaires).

Depuis 2000, les effectifs diminuent lentement. La quasi-stagnation des effectifs en location se conjugue avec la poursuite de la décroissance des bénéficiaires en APL accession. Cette décroissance continue à un rythme d'environ 50.000 par an : la clôture des anciennes générations de prêts conventionnés n'est, en effet, pas compensée par l'arrivée des nouveaux bénéficiaires qui accèdent avec un PC/PAS.

LES BENEFCIAIRES DES AIDES AU LOGEMENT EN 2004

(arrondis en milliers)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Locatif (hors foyers)	2.077	1.835	904	4.816
Foyers	227	331	–	558
Total locatif	2.304	2.166	904	5.374
Accession	282	68	330	680
Total	2.586	2.234	1.235	6.055
– Dont : étudiants	106	592	10	708
– Dont : boursiers	40	180	3	223

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

b) *Un public bien ciblé*

Trois publics cibles constituent l'essentiel des bénéficiaires des aides au logement : les locataires, les ménages de petite taille et les ménages modestes.

En effet, les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent 89 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages locataires dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'allocation logement, sont majoritaires (57 %). Par ailleurs, 558.000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées,

de résidences sociales et maisons-relais pour l'aide personnalisée au logement, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs pour l'allocation de logement à caractère social) bénéficient d'une aide au logement et représentent 10% des locataires. Enfin, avec 708.000 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement en décembre 2004, 13 % des locataires percevant une aide au logement et 12 % de l'ensemble des bénéficiaires. 32 % des étudiants bénéficiaires sont boursiers ⁽¹⁾.

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 %)**. Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs (environ 16 % des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont environ 400.000.

Enfin, ces aides bénéficient plus particulièrement aux ménages modestes. Fin 2001, 98 % des locataires avaient un revenu inférieur à deux fois le SMIC et 73 % au 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 il n'en demeure pas moins que les accédants bénéficiaires sont des familles de salariés modestes puisque 84 % d'entre eux ont des ressources n'excédant pas deux fois le SMIC.

2.- L'évaluation des aides personnelles au logement

Le projet annuel de performance pose comme premier objectif d'« *aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses de logement* ».

En effet, l'objectif des aides personnelles au logement est de favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement. Le principe des barèmes de calcul y répond : en prenant en compte une part de la dépense de logement d'autant plus importante que le revenu est faible, ils permettent de limiter le taux d'effort net (après aide) des bénéficiaires. Par la revalorisation des barèmes, le Gouvernement souhaite assurer le maintien de l'efficacité sociale de l'aide, en veillant à ce que les taux d'effort des ménages ne se dégradent pas.

L'indicateur proposé est le taux d'effort brut moyen et le taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) pour les trois catégories de ménages (les bénéficiaires de minima sociaux, les salariés et les étudiants).

(1) Les prestations versées aux 708.000 étudiants ont représenté un coût de 1,008 milliards d'euros en 2004.

Votre Rapporteur s'interroge toutefois sur la pertinence de ces indicateurs qui ne semblent pas mesurer parfaitement l'efficacité des aides au logement dans la mesure où ils constituent des indicateurs de moyens.

De plus, cet indicateur tient compte de la politique menée en matière de modération des loyers et n'est donc pas le simple effet de la seule efficacité des aides au logement. Ainsi, le Gouvernement a mis en œuvre un nouvel indice de révision des loyers qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2006. Il sera basé à hauteur de 60 % sur les évolutions de l'indice des prix à la consommation, à 20 % sur celles de l'indice des prix d'entretien et d'amélioration et à hauteur de 20 % sur celles de l'indice du coût de la construction (ICC). Le nouvel indice tiendra ainsi mieux compte des charges supportées par les bailleurs ainsi que de l'évolution de la capacité financière des locataires. Il évoluera comme l'ICC sur longue période, mais sera moins sensible aux aléas de la conjoncture.

Le taux d'effort net des bénéficiaires de minima sociaux devrait être en 2006 comme en 2005, de 20,2 %, de 27,6 % pour les salariés et de 26,3 % pour les étudiants.

Le système des aides personnelles répond également à un objectif de justice sociale. Ainsi le second indicateur proposé par le Gouvernement est la part des crédits des aides personnelles accordées à chacune des catégories de ménages. Ainsi, ce chiffre est constant depuis 2004 : 33 % des crédits sont accordés aux bénéficiaires de minima sociaux, 29 % aux salariés et 9 % aux étudiants.

Votre Rapporteur regrette qu'aucune valeur cible ne soit indiquée : il serait primordial que des objectifs chiffrés soient définis afin de mieux évaluer la performance de la politique du logement.

Les aides personnelles au logement ont aussi pour objectif de tendre vers un traitement homogène des ressources, qu'elles soient imposables ou qu'elles proviennent de transferts sociaux. Un indicateur pourrait donc utilement comparer le taux d'effort après versement de l'aide pour une personne isolée bénéficiaire d'un RMI et le taux d'effort après versement de l'aide pour une personne isolée dont le revenu équivaut au RMI.

II.- L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTES

Cette action comprend essentiellement le financement des associations garantissant l'accès de l'information sur le logement – les associations départementales pour l'information sur le logement et l'Agence nationale pour l'information sur le logement – et des associations accompagnant les publics en difficultés.

Rappelons que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré à compter du 1^{er} janvier 2005 ⁽¹⁾ aux seuls conseils généraux le pilotage et le financement des fonds de solidarité pour le logement et de l'aide à la médiation locative. De plus, en 2005, les crédits destinés au financement de l'aide au logement temporaire ont été transférés sur le budget de la direction générale de l'action sociale.

A.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

1.– Favoriser l'accès à l'information sur le logement

L'association nationale d'information pour le logement (ANIL) et les associations départementales d'information (ADIL) ont pour mission de fournir aux usagers tous les éléments juridiques, économiques ou financiers leur permettant d'améliorer leur recherche de meilleures conditions de logement.

Le domaine de compétence des ADIL est bien circonscrit : il concerne d'une part, l'information du particulier concernant le logement privé ou social, en accession à la propriété ou en location, dans tous ses aspects juridiques, financiers ou fiscaux et, d'autre part, l'information sur l'offre de logements disponibles dans ses divers segments. Leur activité est limitée à la seule information, à l'exclusion de tout acte commercial, financier, administratif ou contentieux.

Les modalités de calcul des subventions aux ADIL sont fondées, d'une part, sur une participation fixe, dont le montant est de 26.000 euros par ADIL, d'autre part, sur une participation qui dépend d'un coefficient tenant compte de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation.

En 2006, la dotation consacrée à l'ANIL et aux ADIL, s'élève à **5,910 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, contre 5,56 millions d'euros en 2005. Cette dotation devrait se répartir de la façon suivante :

– **5,750 millions d'euros** pour le fonctionnement de l'ANIL et des 68 ADIL existant fin 2005, soit une subvention unitaire moyenne de 83.333 euros ;

– **160.000 euros** pour le fonctionnement des deux ADIL qui seront créées en 2006, soit une subvention moyenne de 80.000 euros par ADIL.

Le projet annuel de performance fixe comme objectif de « *veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement.* » L'indicateur est le taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL). Il ne sera pas renseigné qu'en 2007.

(1) Les crédits correspondant ont été supprimés du budget du logement et 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.

2.– Accompagner les publics en difficultés

Par ailleurs, le ministère chargé du logement attribue, chaque année, des subventions de fonctionnement à certaines fédérations d'associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement ; plusieurs d'entre elles sont signataires d'une convention d'objectifs pluriannuelle. Il s'agit des associations d'aide à l'insertion par le logement des personnes défavorisées ⁽¹⁾, des associations d'aide au logement des personnes handicapées ⁽²⁾ et des associations de défense des droits des locataires ⁽³⁾.

En 2006, le projet de budget prévoit une dotation de 1,74 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement contre 1,75 million d'euros en 2005.

La signature d'une charte d'engagements réciproques entre l'État et 22 associations a donné lieu en 2002 à la signature de conventions d'objectifs pluriannuelles avec 14 d'entre elles.

Ces conventions rappellent, pour chaque fédération signataire, les axes principaux du projet associatif et les engagements qu'elle prend dans le cadre de ce projet. L'État, pour sa part, formalise ses engagements financiers pour la première année d'application de la convention, ainsi que des prévisions d'engagement pour les années suivantes.

Ces conventions sont actuellement en cours de renouvellement et porteront sur la période 2005-2007 ; cette opération constitue une opportunité, d'une part, pour dresser un bilan sur l'action menée par chaque association signataire et, d'autre part, pour adapter, le cas échéant, le contenu de la convention aux objectifs de l'association. Par ailleurs, de nouvelles associations sont volontaires pour s'engager dans la conclusion d'une convention d'objectifs pluriannuelle.

En outre, le Gouvernement a signé avec la FNC des Pact Arim et avec la fédération nationale habitat et développement, le 10 mai 2005, deux accords-cadres pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. À travers ces accords, les deux fédérations s'engagent à mobiliser leurs réseaux autour des objectifs du

(1) Il s'agit de l'UNIOPSS (Union nationale interprofessionnelle des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement), la Fédération nationale des centres PACT-ARIM, la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale), l'UNAF0 (Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales), SOS RACISME, l'UFJT (Union nationale des foyers et services pour jeunes travailleurs), la FNHD (Fédération nationale habitat et développement), la FNASAT-gens du voyage (Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage) et l'association nationale des compagnons bâtisseurs.

(2) Il s'agit de l'ALGI (Association pour le logement des grands infirmes), l'APF (Association des paralysés de France), le GIHP (Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques)

(3) Il s'agit de la CNL (Confédération nationale du logement), la CGL (Confédération générale du logement), la CSF (Confédération syndicale des familles), la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie), l'UFCS (Union féminine civique et sociale) et l'AFOC (Association force ouvrière consommateurs).

plan de cohésion sociale : augmenter la production de logements conventionnés privés, renforcer la lutte contre l’habitat indigne, et accroître la production de logements d’insertion.

B.– L’HEBERGEMENT D’URGENCE

Le dispositif national d’accueil, d’hébergement et d’insertion est destiné aux personnes sans logement et qui ne peuvent accéder à un logement autonome en raison de difficultés d’ordre social et/ou économique. Il remplit une mission qui va de l’accueil d’urgence à l’hébergement en vue d’une insertion sociale durable.

Au sein de ce parc, il convient de distinguer celui relevant :

– *du dispositif généraliste d’urgence*, qui compte environ 30.000 places dont 18.800 disponibles toute l’année dans les centres d’hébergement d’urgence (CHU) répartis sur l’ensemble du territoire. L’accueil y est « inconditionnel », c’est-à-dire sans sélectivité des populations accueillies et de courte durée ;

– *du dispositif généraliste d’insertion*, qui compte plus de 30 000 places réparties dans 745 CHRS (Centre d’hébergement et de réinsertion sociale). Les personnes et les familles y sont accueillies pour une durée moyenne de 6 mois, renouvelable une fois et en fonction d’un projet dont l’objectif est de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d’accompagnement social et d’insertion vers l’emploi et le logement ;

– *du dispositif spécifique aux demandeurs d’asile*, qui comprend 35.540 places réparties de la manière suivante : 15.440 places en Centres d’accueil pour demandeurs d’asile (CADA), 19.000 places en accueil d’urgence des demandeurs d’asile (AUDA) utilisées dans l’attente de solutions plus durables réparties dans les foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d’hôtels et 1.100 places en centres provisoires d’hébergement destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

Le budget du logement finance une partie du parc destiné à l’hébergement d’urgence. Il ne s’agit que de dépenses d’investissement. La circulaire n°2000-16 du 9 mars 2000 relative aux opérations financées sur la ligne d’urgence précise les principaux types d’opérations qui sont susceptibles d’être subventionnées. Il s’agit principalement :

– des « hôtels sociaux » qui se définissent comme des structures offrant de réels espaces privatifs pour chaque famille ou individu dans des conditions décentes de confort et dotés d’équipements privatifs ou communs à seulement quelques familles (sanitaires et cuisine) ;

– des réhabilitations de structures d’hébergement existantes ;

– des structures nouvelles d’hébergement collectif liées principalement au desserrement des structures existantes ;

– et des travaux de mise aux normes minimales d’hygiène et de sécurité incendie strictement indispensables au maintien de l’ouverture au public des places d’urgence réservées dans des structures existantes (CHRS notamment).

Ainsi 1.300 logements ont été financés entre 1997 et 2004, correspondant à 6.403 places d’hébergement. Le tableau suivant décrit le montant des subventions consommées et du taux moyen de subvention par logement et par place.

FINANCEMENT DE L’HEBERGEMENT D’URGENCE ENTRE 1997 ET 2004

(en milliers d’euros)

	Montants de subventions consommées	Nbre de logements ou de places financés	Subvention moyenne par logement ou par place
Logements	15.933	1.300	12,26
Places d’hébergement	39.585	6.403	6,18
Total	55.518	7.703	7,20

Source : ministère de l’Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Si le dispositif d’hébergement avait pu permettre globalement de satisfaire l’ensemble des besoins, la forte progression des demandes d’asile, depuis 1999, a entraîné l’engorgement de l’ensemble du dispositif. En outre, le constat a été établi que les publics accueillis dans les structures d’hébergement d’urgence nécessitaient un accompagnement social avec comme objectif, chaque fois que cela était possible, de préparer leur accès à un logement ordinaire dans le cadre d’un projet global d’insertion.

C’est pourquoi la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prévu de créer, sur la période 2005 à 2009, 7.000 places en centres d’aide aux demandeurs d’asile et 1.300 places en centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dont 500 par transformation de places de centres d’hébergement d’urgence en CHRS.

En outre, pour permettre la libération de 10.000 places dans le dispositif d’urgence, le plan a prévu de compléter la liste des publics prioritaires pour l’attribution de logements locatifs sociaux avec les personnes accueillies dans les dispositifs d’hébergement sans que leur situation nécessite qu’elles y soient maintenues plus longtemps.

Dans le cadre de l’engagement national pour le logement, **50 millions d’euros doivent être mobilisés, dès 2005, pour la réalisation de travaux de mise aux normes de sécurité dans les structures d’hébergement collectif.** Cette dotation provient du budget de l’ANAH, par un recyclage des subventions engagées en 2005 mais non consommées. Ces travaux concerneront des foyers de travailleurs migrants, des CHRS, des CADA, ainsi que de centres d’hébergement d’urgence.

C.- L'AIDE AU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS : UNE PRIORITE DU GOUVERNEMENT

1.- Les difficultés de logement des plus démunis

Malgré de nets progrès accomplis lors des dernières années, les difficultés de logement des plus démunis subsistent en France. Ainsi, on comptait, en 2001, 1,8 million de logements inconfortables ou surpeuplés, occupés par 5,4 millions de personnes. De plus, 396.000 logements temporaires ou provisoires étaient dénombrés, soit 548.000 personnes. **Au total, ce sont donc 5,85 millions de personnes qui vivaient dans un logement inconfortable ou surpeuplé ou temporaire.**

INDICATEURS DE MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT ⁽¹⁾

(en milliers)

	1992	1996	2001	1992	1996	2001
Total résidences principales	22.131	23.286	24.525	56.103	57.785	58.592
Inconfort, surpeuplement ⁽²⁾						
Logements inconfortables	1.452	1.072	689	2.547	1.852	1.150
<i>Taux d'inconfort</i>	6,6%	4,6%	2,8%	4,5%	3,2%	2,0%
Logements surpeuplés ⁽¹⁾	1.386	1.295	1.226	5.120	4.779	4.544
<i>Taux de surpeuplement ⁽¹⁾</i>	6,3%	5,6%	5,0%	9,1%	8,3%	7,8%
Logements inconfortables et surpeuplés ⁽¹⁾	245	170	100	561	375	218
	1,1%	0,7%	0,4%	1,0%	0,6%	0,4%
Logements inconfortables ou surpeuplés	2.593	2.197	1.815	7.106	6.256	5.476
<i>Taux d'inconfort ou surpeuplement ⁽¹⁾</i>	11,7%	9,4%	7,4%	12,7%	10,8%	9,3%
Habitat temporaire ou provisoire ⁽²⁾						
Total	339	370	396	529	537	548
<i>Part dans les résidences principales</i>	1,5%	1,6%	1,6%	0,9%	0,9%	0,9%
dont inconfortables ou surpeuplés ⁽¹⁾	157	139	108	241	203	174
Total : inconfort, surpeuplement, habitat temporaire ou provisoire	2.775	2.428	2.103	7.394	6.590	5.850
<i>Part dans les résidences principales</i>	12,5%	10,4%	8,6%	13,2%	11,4%	10,0%

(1) avec norme de surpeuplement au sens large

(2) Meublés, chambres d'hôtel, garnis, sous-locataires

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

2.– Favoriser l'accès de tous à un logement

a) La prévention des expulsions locatives

Afin de mieux prévenir les expulsions locatives et de freiner l'enchaînement de difficultés sociales que peut provoquer de telles expulsions, le Gouvernement a mis en place en 2004 et 2005 les mesures suivantes :

– une circulaire interministérielle rappelle aux préfets que les chartes départementales pour la prévention des expulsions, opérationnelles sur l'ensemble du territoire, doivent associer tous les acteurs concernés, notamment s'agissant de l'accompagnement social ;

– un document pédagogique aide les travailleurs sociaux à réaliser les enquêtes sociales qui doivent être conduites dans les deux mois qui précèdent l'assignation d'un ménage devant le tribunal et qui sont un élément clé dans le dispositif de prévention des expulsions ;

– la signature d'une convention avec l'Union sociale pour l'Habitat a suspendu les expulsions pour impayés de loyers de locataires HLM de bonne foi ; plus de 6.700 locataires en ont bénéficié en 2004 ;

– la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la Cohésion sociale a prévu la possibilité pour les bailleurs sociaux et les occupants de bonne foi dont le bail a été résilié pour dettes locatives de conclure un protocole, afin d'éviter l'expulsion. Ce protocole contient des engagements réciproques, permettant le maintien des aides personnelles au logement et la signature d'un nouveau bail, lorsque l'occupant a respecté ses engagements.

b) Le projet de loi portant engagement national pour le logement

Le projet de loi portant engagement national ⁽¹⁾ pour le logement vise à **renforcer l'accès de tous à un logement** :

– en favorisant l'attribution de logements sociaux aux personnes qui sortent de dispositifs d'hébergement d'urgence ou qui reprennent une activité après une période de chômage de longue durée ;

– en renforçant le dispositif de supplément de loyer de solidarité dans le parc social afin d'y inciter à la mobilité ;

– en interdisant les coupures d'eau, d'électricité et de gaz dans les logements pendant la période de trêve hivernale pour les ménages de bonne foi en grandes difficultés.

(1) *Projet de loi portant engagement national pour le logement (document Sénat n° 57).*

3.– L'évaluation de la politique d'aide au logement des plus démunis

Un des objectifs posé par le projet annuel de performance est de « favoriser l'insertion par le logement des plus démunis ».

Le premier indicateur est le pourcentage d'assignations en justice conduisant à une décision d'expulsion. Le résultat est de 75 % en 2003 et 2004, et il est estimé à 74 % en 2005 et 73 % en 2006. Le second indicateur est le pourcentage des ménages sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ayant accédé à un logement autonome. Il ne sera renseigné qu'en 2007.

Ces indicateurs sont à considérer avec précaution. Le responsable de programme dispose, en effet, de leviers financiers limités compte tenu des compétences exercées en la matière par les collectivités territoriales : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré le financement et le pilotage des fonds de solidarité logement (FSL) et de l'aide à la médiation locative (AML) aux conseils généraux. De plus, les communes peuvent se voir déléguer le contingent préfectoral. Enfin, l'hébergement d'urgence est essentiellement financé par la mission « solidarité ». Cependant, on peut considérer que cette évaluation est intéressante dans la mesure où l'État reste, au niveau local, co-pilote des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et conserve, à ce titre, un rôle d'impulsion et de coordination. Par ailleurs, ces indicateurs mesurent l'effet induit par les secours attribués par les fonds de solidarité logement, constitués dans les départements signataires d'une convention avec l'État. Enfin, cet indicateur rend compte de la politique du Gouvernement afin de favoriser la prévention des expulsions locatives.

CHAPITRE 3 : DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Alors même que le marché immobilier est florissant, le logement social connaît aujourd'hui une crise aiguë. **On estime à plus de trois millions le nombre de personnes mal logées en France.** Face à une demande accrue de logements sociaux, le parc social a augmenté d'environ 1 % au cours des dix dernières années, ce qui représente un strict maintien de la part du logement social dans le logement des Français (environ 15 %). Dans le même temps, le parc locatif privé connaît, après une forte décrue durant la décennie quatre-vingt, une stagnation.

Face à cette crise globale du logement, le Gouvernement entend mener une politique volontariste, mais également globale, qui concerne l'ensemble des segments du marché du logement.

I.- LA CONSTRUCTION LOCATIVE

L'offre de logements locatifs sociaux ne permet pas aujourd'hui de faire face à la demande. Comme le montre le tableau suivant, les logements financés ont été en moyenne de 55.000 logements au cours des dix dernières années, alors que les besoins représentaient plus de 80.000 logements.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCES

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
PLA et PLUS	43.219	43.583	30.463	28.336	31.325	39.513	36.447	39.622	43.000
PLA-Insertion	8.617	11.818	15.597	13.921	5.050	5.427	5.188	5.034	5.000
PLS	5.225	4.510	4.966	7.868	4.081	8.648	11.834	12.659	17.000
Total offre nouvelle	57.061	59.911	51.026	50.125	40.456	53.588	53.469	53.946	65.000
PLUS-CD ⁽²⁾	-	-	416	570	1.661	2.711	2.856	4.144	15.000
Total	57.061	59.911	51.442	50.695	42.117	56.299	56.325	58.090	80.000

(1) programmation prévue dans le cadre de la loi de finances pour 2004

(2) PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Depuis le plan de relance de 2001, l'augmentation du nombre des agréments est importante. Pourtant, cette augmentation peine à avoir des effets tangibles sur l'offre, et ce, d'autant plus que les démolitions sont également tangibles.

Le nombre de logements mis en chantier est donc en baisse constante depuis les années quatre-vingt-dix, comme le montre le tableau suivant :

NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER DE 1996 A 2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de logements	53.000	45.000	44.000	41.000	41.000	36.000	38.000	35.000

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement , DAEI – SGFGAS (mises en force)

Or parallèlement, le nombre de demandes de logements locatifs sociaux ne cesse d'augmenter. Ainsi alors que 745.000 ménages ont présenté une demande en 1978, ils étaient 915.000 en 1992 et 1.042.000 en 2002. Cette même année, un tiers des demandes avait plus d'un an (plus de 40 % dans l'agglomération parisienne). Le taux de mobilité enregistré depuis 1999 une baisse sensible, en phase avec le cycle économique : il est en effet passé, entre 1999 et 2003, de 12,5 % à 10,6 %, soit un recul d'environ 0,5 % par an.

Aujourd'hui selon l'Union sociale pour l'habitat, la construction de 90.000 logements sociaux serait nécessaire pour faire face à la demande. Dans un rapport du Conseil économique et social ⁽¹⁾, Mme Nicole Prud'homme estime que pour répondre aux besoins, il serait nécessaire de construire 100.000 logements en 2004 et 130.000 logements les années suivantes, étude corroborée par d'autres travaux, qui indiquent des chiffres similaires.

A.– UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX

1.– La relance de la construction de logements sociaux

Le Gouvernement a donc engagé une politique volontariste en faveur des aides à la pierre.

La baisse du taux du livret A, de 3 % à 2,25 %, intervenue le 1^{er} août 2003 a permis de réduire de 0,75 % le taux des prêts au logement social. Cette baisse des taux, applicable aux nouveaux prêts comme à l'encourt, a nettement allégé le poids de l'emprunt pour les organismes de logement social et a renforcé leur capacité de production.

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. 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 Caisse des dépôts et consignations) : le plan « objectif 90.000 ».

Par ailleurs, le ministre des Finances, le ministre de l'Emploi et le secrétaire d'État au logement ont décidé le 9 juin 2004 de doubler l'enveloppe de

(1) Conseil économique et social « Accès au logement, droits et réalités », rapport présenté par Mme Nicole Prud'homme (2004).

prêts locatifs sociaux (PLS) 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 type de prêt. Une nouvelle adjudication a eu lieu le 28 juin 2004. **Grâce à cette politique volontariste, le nombre de construction de logements sociaux est passé de 58.000 en 2003 à près de 75.000 en 2004.**

2.– La décentralisation des aides à la pierre

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales permet une meilleure prise en compte des besoins locaux en prévoyant, dans son article 61, **la possibilité pour l'État, de déléguer, à leur demande, aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicat d'agglomération nouvelle et communes, ses compétences en matière de financement des aides à la pierre.** Ces groupements doivent cependant être préalablement dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH). Dorénavant, la conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permettra la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI.

À titre transitoire, les EPCI non dotés d'un PLH peuvent, jusqu'au 31 décembre 2006, signer une convention de délégation de compétences, mais pour une durée limitée à trois ans. Sur les territoires non couverts par une convention de délégation de compétences à un EPCI, les départements peuvent également demander à se voir déléguer les aides à la pierre pour six ans renouvelables.

En 2005, 16 conventions de délégation pour l'attribution des aides à la pierre ont été signées. Ces conventions concernent cinq communautés urbaines, sept communautés d'agglomération et quatre départements dont Paris. **Il pourrait y avoir, en 2006, une trentaine de conventions conclues avec des départements et autour de 80 conventions conclues avec des établissements publics de coopération intercommunale.**

3.– La loi de programmation pour la cohésion sociale

La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale donne une impulsion nouvelle à la construction de logement sociaux à compter de 2005 en prévoyant la construction de 100.000 logements en moyenne par an, soit un total de 500.000 logements sur la période 2005–2009, hors programme de rénovation urbaine.

Devraient être ainsi financés 500.000 logements dont 310.000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), 140.000 logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et 50.000 logements construits par l'association foncière logement.

Le tableau suivant retrace la programmation prévue de 2005 à 2009 :

PROGRAMMATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS)	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'association foncière logement	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Total	90.000	100.000	105.000	105.000	105.000	500.000

En vertu de l'article 87 de la loi précitée, le financement du logement social devrait bénéficier entre 2005 et 2009 de **2,37 milliards d'euros en autorisations de programme et 2,76 milliards d'euros en crédits de paiement** répartis de la manière suivante :

DOTATIONS BUDGETAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2.370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2.761

Afin d'améliorer l'équilibre financier des opérations de constructions de logements sociaux, l'article 92 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a porté 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 ce qui permettra d'améliorer l'équilibre financier des opérations locatives sociales.

Par ailleurs, une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre 2004, accompagne cette relance et 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 ⁽¹⁾, issue des fonds collectés au titre du 1 % logement, sera ainsi distribuée, pendant la durée du plan de cohésion sociale,

(1) Le concours financier du 1 % logement, fixé initialement à 152 millions d'euros par an sur la période 2001-2006 par les conventions entre l'État et l'UESL du 7 mars 2001 et du 11 octobre 2001, a été porté à 180 millions d'euros, à partir de 2004, dans la convention prise en application de la loi du 3 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. A compter du 1^{er} janvier 2005, le concours privilégié et l'ensemble des aides, sous forme de prêts, sont remplacés par une subvention dont le montant est fixé par la convention du 27 octobre 2004 et s'élève à 210 millions d'euros.

pour la construction de logements sociaux, dans le cadre de concertations décentralisées au niveau régional.

Une convention entre l'État et l'USH (Union Sociale pour l'habitat) a été également signée le 21 janvier 2005 pour définir les modalités de la déclinaison territoriale de cette programmation.

De plus, ont été mis au point des accords régionaux avec les associations régionales des maîtres d'ouvrage, les représentants du 1 % et la Caisse des dépôts et consignations tandis que des contrats d'objectifs au niveau local étaient signés entre l'État ou les collectivités locales délégataires et les principaux bailleurs.

B.- DES DOTATIONS BUDGETAIRES EN FORTE HAUSSE

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).

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

– l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les offices HLM et OPAC (estimée à 270 millions d'euros pour 2004, les chiffres pour 2005 et 2006 n'ont pas encore été estimés) ;

– 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 2005 et à 50 millions d'euros pour 2006) ;

– 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 750 millions d'euros pour 2004 et à 790 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 taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements situés en zones urbaines sensibles sous réserve que les organismes de logement social aient conclu une convention de gestion urbaine de proximité.

1.– Les moyens budgétaires des aides au locatif social en 2005

La loi de finances pour 2005 constitue la première étape du plan de cohésion sociale. Le Gouvernement a alors prévu de financer la construction de 105.000 logements locatifs sociaux en 2005, hors zones urbaines sensibles. Cet objectif représente une hausse de 31,25 % par rapport à 2004.

Depuis 2004, l'ensemble des crédits destinés au parc locatif social, hors quartier de rénovation urbaine, est regroupé à l'article 10 du chapitre 65-48. En 2005, il est doté 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 %**. De plus, le budget du logement finance une partie des moyens de l'ANRU destinés aux opérations de rénovation urbaine menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En 2005, la dotation à l'ANRU représente 223 millions d'euros d'autorisations de programme et 98,5 millions d'euros de crédits de paiement. En 2006, le projet de budget prévoit une dotation de 465 millions d'euros d'engagement et 250 millions d'euros de crédits de paiement.

C'est donc un effort financier sans précédent qui est mobilisé au profit du logement locatif social comme le montre le tableau suivant :

FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005
AP	LFI	520,7	516,2	510,7	513	590,8	603,2	612	665
	engagement	307,4	241,9	409,4	563,8	656,5	595,9	617,1	nc.
CP	LFI	562	510	415	457	453	523	440	563,5
	mandatement	431	361	414	460	394	415	403	nc.

(1) les montants indiqués en 2003 incluent les dotations destinées au logement locatif social hors zones urbaines sensibles ainsi que les autorisations de programme ouvertes au profit de l'ANRU sur le budget du logement

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Les objectifs pour 2005 de construction de logements locatifs sociaux ont été délibérément fixés à un niveau considéré comme très ambitieux, sensiblement plus élevé que le haut niveau de production déjà atteint en 2004 : pour le parc public, 80.000 logements en PLUS, PLAI et PLS, hors « Foncière » et hors ANRU, à comparer aux 68.000 PLUS, PLAI et PLS financés en 2004.

De manière générale, le premier semestre a été une période d'adaptation pour l'ensemble des partenaires mobilisés pour la réussite du plan (services déconcentrés de l'État, maîtres d'ouvrage sociaux et leurs associations régionales, collecteurs du 1 %, collectivités territoriales), avec notamment la nécessité d'une coordination au niveau régional et d'intégrer les nouvelles règles d'intervention du 1 % logement. Les difficultés structurelles tiennent naturellement au problème foncier dans les zones de marché tendu, mais aussi dans de nombreux cas au manque de disponibilité des entreprises du bâtiment compte tenu de la

conjoncture. Les mesures envisagées par le Gouvernement pour faciliter la mobilisation du foncier et la concertation sur le terrain avec les représentants de l'industrie du bâtiment devraient contribuer à les résoudre.

2.– Des moyens confortés en 2006

a) La mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale

Le projet de budget pour 2006 prévoit d'attribuer 480,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement à la construction de logements locatifs sociaux. Cependant, 1,5 million d'euros d'autorisations d'engagement a été transféré sur le programme « Interventions territoriales de l'État » de la mission « politique des territoires », en vue de contribuer au financement de l'action « accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes ». **Ainsi, pour 2006, le total des autorisations d'engagement destinées au logement locatif social s'établit à 482 millions d'euros, soit une augmentation de 9,05 % par rapport à 2006.**

Les crédits de paiement devraient s'élever à 533,5 millions d'euros. Cependant, il, convient de prendre en compte le transfert de 1,5 million d'euros sur le programme « interventions territoriales de l'État ». **Ainsi, le total des crédits de paiement consacrés au logement locatif devrait s'élever à 535 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 15,05 %, par rapport à 2005.**

Ce sont donc des moyens sans précédent qui sont mobilisés en faveur du logement locatif social, consacrant ainsi les moyens financiers nécessaires à la construction de 100.000 logements sociaux. Ces moyens devraient notamment permettre d'accélérer le versement des concours de l'État aux organismes HLM, et de réduire le retard de financement qu'il a à leur égard.

FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL EN 2006

	Nombre de logements	Coûts budgétaires moyens (en euros)	Total (en millions d'euros)
PLUS	58.000	2.607	151,2
PLA-I	5.000	11.983	60
PLS	37.000	–	–
dont PLS foncière	10.000	–	–
Surcharge foncière	–	–	18,5
Sous-total : offre nouvelle	100.000	–	396,7
Réhabilitation	40.000	1.393	55,7
Démolition	2.500	3.217	8
Hébergement			5
Actions d'accompagnement (qualité de service, MOUS...)	–	–	15
Total			480,5

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Votre Rapporteur spécial salue l'impulsion donnée par le Gouvernement en matière de constructions de logement social qui a permis un véritable rattrapage puisque le nombre de logements locatifs sociaux est passé de 56.288 en 2002 à 83.000 en 2005 et 100.000 en 2006.

Entre 2002 et 2005, le nombre de logements locatifs sociaux a ainsi augmenté de 97,6 %.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCES

	2002 (réel)	2003 (réel)	2004 (réel)	2005 (PLF)	2006 (PLF)
PLUS neuf	30.562	26.141	41.548	-	58.000
PLUS dans ancien	8.706	8.447			
Total PLUS	39.268	34.558	41.548	-	58.000
PLA-Insertion	5.186	5.034	6.037	-	5.000
Total logements avec subvention État	44.454	39.622	47.585	50.000	63.000
PLS	11.834	12.659	20.598	22.000	37.000
PLS foncière	-	1.665		3.500	10.000
Total offre nouvelle	56.288	53.946	68.183	75.500	100.000
PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU	-	4.144	4.521	7.500	2.500
Total	56.288	58.090	72.704	83.000	102.500

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

b) La déclinaison régionale de la loi programmation pour la cohésion sociale

Sous réserve d'ajustements résultant de la première année de mise en œuvre, les objectifs ci-dessous, notifiés en décembre 2004, ne devraient évoluer qu'à la marge. Toutefois les montants d'autorisations d'engagement qui seront alloués aux régions ne correspondent pas exactement aux crédits budgétaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 : une réserve non affectée est, en effet, maintenue au niveau central, comme prévu par la loi organique relative aux lois de finances, notamment pour faire face à des dépenses imprévues.

OBJECTIFS RÉGIONAUX FIXES EN 2006 ET MOYENS FINANCIERS

(en euros)

	Enveloppe	Objectif de production PLUS PLAI PLS	dont PLUS et PLAI arrondi	dont PLS	Enveloppe totale 2006
Île-de-France	207,51	19.050	11.850	7.200	272,52
Alsace	9,70	2.930	2.230	700	21,74
Aquitaine	14,61	4.690	3.540	1.150	37,39
Auvergne	5,67	1.650	1.360	290	17,91
Bourgogne	7,13	1.670	1.430	240	18,08
Bretagne	13,80	4.360	3.200	1.160	39,19
Centre	11,44	3.080	2.570	510	25,92
Champagne-Ardenne	4,68	1.580	1.050	530	15,86
Franche-Comté	4,62	1.290	1.020	270	17,74
Languedoc-Roussillon	13,62	5.240	3.340	1.900	33,13
Limousin	3,22	610	480	130	9,51
Lorraine	6,35	1.770	1.360	410	36,28
Midi-Pyrénées	16,38	5.350	4.130	1.220	41,37
Nord-Pas de Calais	20,69	5.270	4.320	950	77,93
Normandie (Basse)	6,33	2.040	1.510	530	18,09
Normandie (Haute)	9,68	2.3040	2.010	330	20,41
Pays de la Loire	14,93	4.980	3.590	1.390	38,95
Picardie	8,11	2.900	1.860	1.040	29,94
Poitou-Charentes	5,61	1.820	1.360	460	19,19
PACA	50,19	6.360	4.170	2.190	85,79
Rhône-Alpes	35,99	9.220	6.330	2.860	85,53
Corse	2,53	300	290	10	4,32
Réserve PLS	–	–	–	1.500	6
Total	472,82	88.500	63.000	27.000	965,82

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

c) L'évaluation de la politique d'amélioration et de développement du parc locatif social

Le projet annuel de performance édicte deux objectifs à la politique du logement locatif social :

– le premier est de « *satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues* ». Le premier indicateur est le pourcentage de 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. Le taux devrait être en 2006, comme en 2005, de 22,5 % pour les zones tendues, de 30 % pour les zones moyennement tendues et de 18,2 % pour les zones détendues ⁽¹⁾. L'objectif cible (de 21 % pour les zones tendues en 2009) se concentre à juste titre sur les zones tendues, dans lesquelles les besoins sont les plus grands. Le second indicateur est le pourcentage de

(1) Les zones tendues, moyennement tendues et détendues correspondent aux zones A, B et C du dispositif « Robien ».

logements locatifs sociaux financés (en PLUS et PLAI) et agréés (PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue. Ce taux est estimé, en 2006, à 28 % dans les zones tendues, 45 % dans les zones moyennement tendues et 26 % sur les zones détendues. Les résultats cibles en 2009 portent sur les deux zones où les résultats sont les moins satisfaisants : les zones tendues et les zones détendues. Le troisième indicateur est le pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) par rapport au nombre total de logements locatifs aidés par l'agence en zone tendue, moyennement tendue et détendue. En 2006, ce taux devrait être de 42 % en zone tendue, de 40 % en zones moyennement tendues et de 36 % en zones détendues.

– le second objectif est de « *mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations.* » L'indicateur mesure le pourcentage de logements locatifs sociaux effectivement financés dans les communes relevant de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain » par rapport à l'objectif annuel. Cet indicateur vise à mesurer le respect par les communes des objectifs annuels qu'elles se sont fixés et permet d'évaluer la politique de l'État en matière de délégation d'aides à la pierre. En 2006, les communes ayant entre 0 et 5 % de logements sociaux devraient remplir leur objectif à 45 %, les communes ayant entre 10 et 15 % de logements sociaux devraient le remplir à 70 %, et les communes ayant entre 15 et 20 % de logements sociaux devraient dépasser l'objectif puisque le pourcentage serait de 249 %. L'objectif cible est de 100 % pour l'ensemble des catégories : il vise donc à rééquilibrer les efforts des différentes catégories de communes.

C.– LE BILAN DES AIDES A LA PIERRE

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) ⁽¹⁾.

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 (3,45 % à compter du 1^{er} août 2003 et 3,40 % à compter du 1^{er} août 2005) 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). Le PLUS ouvre droit à une exonération sur 15 ans de la taxe

(1) La mise en place de ce nouveau produit a répondu à un double objectif : d'une part 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, et d'autre part 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.

foncière sur les propriétés bâties. Cette exonération a été portée à 25 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale, pour les logements financés entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009. En outre, ces prêts bénéficient, à compter du 1^{er} novembre 2005, d'une baisse des taux de 0,15 % dans le cadre de l'engagement national pour le logement.

En 2004, le coût budgétaire moyen de la subvention versée par l'État en faveur des PLUS est de 2.445 euros pour les opérations de construction et de 2.916 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)

1996	189,37
1997	30,95
1998	13,49
1999	29,56
2000	144,64
2001	215,98
2002	206,17
2003	264,33
2004	101,66

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Début de l'année 2004, la part des ménages se situant en dessous des plafonds PLUS est estimée à **65,5 %**. La revalorisation du 1^{er} janvier 2005 étant de 5,84 %, la part des ménages susceptibles d'accéder au PLUS est désormais estimée à 67,7 %. L'évolution de la construction de logements sociaux dans le cadre de PLUS est retracée dans le tableau suivant :

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
2004	31.596	10.152	41.548

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

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 à un taux privilégié (2,95 % depuis le 1^{er} août 2003 et 2,90 % à compter du 1^{er} août 2005) sur une durée plafonnée à 35 ans. Ces prêts bénéficient, à compter du 1^{er} novembre 2005, d'une baisse des taux de 0,15 % dans le cadre de l'engagement national pour le logement. Ce prêt ouvre droit à une exonération sur 15 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette exonération a été portée à 25 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale, pour les logements financés entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

En 2004, le coût budgétaire moyen de la subvention versée par l'État en faveur des prêts PLA-I est de 11.757 euros pour les opérations de construction et de 11.737 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration. 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
2004	67,23

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

En outre, la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement) s'est élevée en 2004 à 56,2 millions d'euros. 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
2004	3.162	2.875	6.037

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

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 bénéficie d'un taux de TVA à 5,5 % et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans. Cette durée a été portée à 25 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale pour les logements construits dans le cadre du plan.

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. Une 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 en matière d'octroi de PLS.

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Votre Rapporteur se félicite de cette relance sans précédents qu'a permise par une politique volontariste. Ainsi, en 2004, le nombre de PLS est passé à 20.598, soit une augmentation de 62,7 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

NOMBRE DE LOGEMENTS PLA-CFF PUIS PLS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Neuf	4.30	4.90	4.70	3.45	6.90	9.14	9.78	17.50
Acquisition-amélioration	209	0	158	631	1.74	2.69	2.87	3.03
Total	4.51	4.90	4.86	4.08	8.64	11.83	12.65	20.53

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de porter à 50 ans la partie des prêts PLS servant à financer la charge foncière d'une opération. Un décret prévoyant cette disposition est en cours d'élaboration. Les conditions d'équilibre des opérations financées à l'aide de PLS seront ainsi améliorées.

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 des 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 Caisse des dépôts et consignations (ou de tout autre établissement habilité à consentir des prêts aux collectivités territoriales) au taux de 2,95 % remboursable sur une durée de 15 ans ⁽¹⁾.

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
2004	29.712	5.262

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

(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.

L'évolution du budget de la PALULOS est rappelée dans le tableau suivant :

FINANCEMENT 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
2004	45,62	2,15	47,77

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Depuis 2004, la réhabilitation dans les zones urbaines sensibles est aussi financée par l'ANRU : 28.731 logements ont été réhabilités pour un montant de subvention de 65 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial tient à saluer la relance des opérations de réhabilitation mise en œuvre en 2004. Le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations 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 les 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 Caisse des dépôts et de consignations.

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 des 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 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
2004	4.392	129	4.521

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

A partir de 2004, les opérations de démolitions – reconstructions ont été aussi prises en charges par l'ANRU. La dotation de l'État sur le budget du logement a donc connu une baisse. Le montant total des dotations budgétaires est rappelé dans le tableau suivant :

MONTANT DES CREDITS

	PLUS CD
1996	–
1997	–
1988	2,32
1999	6,41,
2000	15,59
2001	29,72,
2002	30,54,
2003	41,21
2004	5,16

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

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 terrains d'emprise 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.

Sur 70.377 logements sociaux financés en 2004, hors du champ d'intervention de l'ANRU, 17 % des logements financés, soit 11.635 ont bénéficié d'une subvention pour surcharge foncière. Ces 11 635 logements se répartissent entre 55 % pour le neuf et 45 % pour les opérations d'acquisition-amélioration. En 2004, 76 % des logements ayant bénéficié de cette subvention se situent en Île-de-France, alors que, toutes aides confondues, cette région représente 23 % de l'ensemble des logements financés. Les logements financés à l'aide de la surcharge foncière sont essentiellement des PLUS et des PLA-I. Toutefois 1.257 PLS ont toutefois nécessité en Île-de-France la mobilisation de la surcharge foncière.

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

SUBVENTION DE L'ÉTAT EN 2004

(en millions d'euros)

	AP engagées
Île-de-France	73,67
PACA	10,98
Autres régions	9,28
Total	93,93

Source : ministère du Logement et de la ville

En 2004, en Île-de-France et dans la région Provence-Alpes-Côte d'azur, la surcharge foncière représente respectivement 46 % et 39 % de l'enveloppe budgétaire consacrée au financement de la production de logements nouveaux. **Au total, en 2004, 93,93 millions d'euros d'autorisations de programme ont été consacrés au financement de la surcharge foncière, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2003.**

Ces subventions représentent 26,1 % des autorisations de programme engagées en 2004 dans le logement locatif social.

5.- Le locatif intermédiaire

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, en vue de permettre la construction ou l'acquisition d'un logement neuf destiné à être loué. L'emprunteur s'engageait à louer le logement pendant une durée minimale 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 en faveur 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 relève la baisse sensible 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

1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾
6.700	5.600	2.800	4.000	2.700	2.800	2.800	2.800

(1) La distribution du produit est banalisée depuis 2001 et ne donne plus lieu à un agrément des directions départementales de l'Équipement : le nombre de logements PLI doit donc être estimé depuis cette date en fonction des enveloppes financières disponibles.

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Malgré les multiples adaptations dont le PLI a été l'objet depuis le début des années 1990, les opérations montées sur la base de 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.

Dans le souci de relancer l'offre de logements intermédiaires, le Gouvernement a décidé d'en revoir les conditions de financement à partir de l'année 2001. Afin de permettre une distribution plus large des prêts locatifs intermédiaires dédiés à ces opérations, 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 consentis, d'une part, directement

(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.

par la Caisse des dépôts et consignations, d'autre part, par les établissements bancaires ayant répondu aux adjudications organisées sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le Crédit foncier de France a disposé jusqu'en 2004 d'une enveloppe réservataire décroissante de prêts PLI. Les banques doivent engager une part significative (2/3) de la ressource qui leur a été attribuée, sous peine de se voir exclues de l'adjudication de l'année suivante.

Les résultats des adjudications des années 2004 et 2005 figurent dans le tableau ci-après.

ADJUDICATION EN 2004 ET EN 2005

(en millions d'euros)

Établissements distributeurs	2004		2005	
	Enveloppe	Taux	Enveloppe	Taux ⁽¹⁾
CDC	80	5,21 %	80	4,19 %
Caisse d'Épargne	—	—	—	—
Crédit Agricole	8	5,20 %	8	4,20 à 4,65 %
Crédit Foncier de France	84	4,98 à 5,26 %	124	4,19 à 4,64 %
Crédit Mutuel	8	4,98 %	4	4 à 4,45 %
Dexia	60	5,26 %	24	4,20 à 4,65 %
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 et de 0,25 % pour la fin de l'année 2005.

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Une réflexion globale visant à améliorer l'offre de logements intermédiaires a amené le Gouvernement, par arrêté du 29 juillet 2004, et dans un souci de simplification et d'adaptation aux réalités du marché, à modifier, d'une part, le zonage (zones A, B et C définies dans le dispositif Robien) et d'autre part, les plafonds de loyers et de ressources pour les rendre plus attractifs et répondre véritablement à la demande des ménages concernés.

6.- Le financement du logement locatif social dans les zones urbaines sensibles

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a défini un programme national de rénovation urbaine visant à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Ainsi, pour la période 2004-2008, **ce programme national de rénovation urbaine prévoyait outre une offre nouvelle de 200.000 logements et la réhabilitation de 200.000 autres, la démolition de 200.000 logements (soit 40.000 logements par an).**

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prolongé le programme national de rénovation urbaine de 3 ans, renforcé les objectifs et porté les crédits de l'État de 2,5 à 4 milliards d'euros jusqu'en 2011. Les objectifs passent ainsi pour l'offre nouvelle de 200.000 à 250.000 logements, la réhabilitation de 200.000 à 400.000 logements et la démolition de 200.000 à 250.000 logements.

Afin de mener à bien ce vaste programme de rénovation urbaine, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cet établissement apporte les financements nécessaires aux maîtres d'ouvrage, en regroupant les moyens financiers des partenaires du programme, à savoir l'État (soit 250 millions d'euros sur le budget du logement et 215 millions d'euros sur le budget de la ville en 2004), l'Union d'économie sociale pour le logement (457 millions d'euros en 2004), la Caisse de garantie du logement locatif social (30 millions d'euros en 2004 par le biais d'une taxe additionnelle de solidarité perçue auprès des bailleurs sociaux dont l'assise est le nombre de logements des organismes HLM et leur autofinancement net) et la Caisse des dépôts et consignations (4 millions d'euros en 2004 pour le financement de l'ingénierie).

Le bilan du nombre des logements démolis et du coût budgétaire depuis 1999 (montant des subventions accordées par année) se décompose comme suit :

Année	Nb de logements démolis		Nb de logements à démolir financés		Montants de subventions (en milliers d'euros)		Montant moyen de subvention (en euros)	
	ZUS	Hors ZUS	ZUS	Hors ZUS	ZUS	Hors ZUS	ZUS	Hors ZUS
1999	6.419		5.502		8.994		1.635	
2000	6.500		6.134		14.787		2.411	
2001	7.584		6.258		20.733		3.313	
2002	8.086		10.862		49.605		4.567	
2003	ZUS 6.759	Hors ZUS 2.401	ZUS 8.211	Hors ZUS 4.203	ZUS 37.411	Hors ZUS 15.776	ZUS 4.556	Hors ZUS 3.754
	9.160		12.414					
2004	ZUS ND	Hors ZUS ND	ZUS 5.197	Hors ZUS 2.420	ZUS 44.470	Hors ZUS 7.633	ZUS 8.557	Hors ZUS 3.154
			7.617					

Source : DAEI et DGUHC

ND : Non disponible

On constate en 2004 une baisse du nombre de démolitions financées. Cette baisse est liée à la période de mise en place de l'ANRU, dont le premier conseil d'administration s'est tenu en juillet 2004, les bailleurs ayant eu tendance à retarder certains projets de démolition pour bénéficier des conditions de financement plus favorables de l'ANRU qui se traduisent par une augmentation sensible du montant moyen de subvention en ZUS entre 2003 et 2004. En outre,

les projets de démolition ont été replacés dans le cadre de projets urbains globaux, nécessitant davantage d'ingénierie.

Au 26 septembre 2005, 131 projets portant sur 240 quartiers, où vit 1,5 million de personnes, ont déjà été examinés par le comité d'engagement de l'ANRU. Ces projets couvrent 58.700 constructions de logements locatifs sociaux, 61.700 démolitions, 112.000 réhabilitations.

II.- LE DEVELOPPEMENT ET L'AMELIORATION DU PARC PRIVE

A.- LA REHABILITATION DU PARC PRIVE

Le parc locatif privé représente 5,1 millions d'unités et abrite 20,5 % des ménages. La mise en place d'avantages fiscaux (dispositifs dits « *Périsol* », puis « *Robien* ») a stimulé, à partir de 1992, l'offre locative privée qui a enregistré une croissance de 514.000 logements en dix ans.

Cependant, la part de logements dépourvus des éléments essentiels de confort (sanitaires...) dans le parc total de logements, bien qu'en diminution régulière (7 % en 1992, 4,4 % en 1996, 3,1 % en 2001), reste encore trop importante. Comme l'ont montré les rapports du Conseil Économique et social, « *les copropriétés en difficultés* »⁽¹⁾ et le rapport d'information du sénateur Marcel-Pierre Cléach « *le logement locatif privé* »⁽²⁾, le problème des copropriétés dégradées est resté très préoccupant. On estime à 265.000 le nombre de logements régis par la loi du 10 juillet 1965 dont les difficultés nécessitent une intervention publique. Par ailleurs, c'est dans le parc locatif privé que le taux de vacance est le plus élevé, même si celui-ci atteint son niveau le plus bas, 6,8 %, soit 2 millions de logements.

La réhabilitation du parc privé ancien est encouragée par des aides fiscales et par les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui sont accordées aux propriétaires-bailleurs et, sous conditions de ressources, aux propriétaires-occupants. Ces aides peuvent être complétées par celles accordées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (1% logement).

1.- Les aides à la réhabilitation du parc privé

a) L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est un établissement public administratif qui a pour mission de promouvoir et de faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et

(1) Rapport du Conseil économique et social « *Les copropriétés en difficultés* » par M. Frédéric Rastoll (septembre 2002)

(2) Rapport d'information « *le logement locatif privé* », par M. Marcel-Pierre Cléach (n°22)

d'adaptation d'immeubles d'habitations ou de logements, ainsi que l'exécution de la transformation en logements de locaux non affectés à l'usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

L'Agence attribue des aides, sous forme de subventions, aux propriétaires bailleurs et, sous conditions de ressources, aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de 15 ans ⁽¹⁾. Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant reçu une subvention doivent s'engager 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, de favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Le montant de la subvention varie en fonction des engagements souscrits par le propriétaire :

– **pour les propriétaires occupants**, il est généralement de 20 % du coût des travaux subventionnables, plafonnés à 13 000 euros ;

– **pour les propriétaires bailleurs**, le taux de subvention est de 20 % du montant des travaux subventionnables. Il peut être largement majoré lorsque le propriétaire s'engage à respecter un plafond de loyer et si le logement relève d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, ou s'il inscrit dans un programme social thématique pour le logement des personnes défavorisées.

Depuis 2002, les priorités de l'Agence sont de trois ordres :

– *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 à loyers maîtrisés, tout en favorisant l'action en faveur des populations à revenus modestes ;

– *intensifier l'action de l'Agence dans les domaines concernant la préservation de la santé et de la sécurité* dans les logements ;

– *amplifier la prise en compte du développement durable dans l'habitat*.

En 2004, 143.391 logements ont été réhabilités avec les aides de l'ANAH : 58.600 logements par les propriétaires occupants et 84.800 par les propriétaires bailleurs. Parmi ces 84.800 logements, 25.300 ont fait l'objet d'un loyer maîtrisé après travaux dont 8.365 sont des logements conventionnés.

(1) Ou 10 ans lorsqu'il s'agit de travaux dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde

LOGEMENTS SUBVENTIONNES PAR L'ANAH

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾
Subventions engagées dans l'ensemble du parc	381,88	384,78	353,99	456,19	415,16	418,1
Nombre de logements subventionnés	118.414	135.500	127.700	178.400	158.069	143.391

(1) propriétaires bailleurs et propriétaires occupants

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

En 2004, le montant total des subventions attribuées s'est élevé à 418,1 millions d'euros ⁽¹⁾. L'attribution des subventions de l'ANAH a généré, en 2004, 1.820 millions d'euros de travaux et permis l'amélioration de 143.391 logements. Par ailleurs, 25.326 logements ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyer, abondée, pour 1.794 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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Logements conventionnés à l'APL	9.950	9.650	7.400	7.800	7.700	8.365
<i>dont dans le cadre de PST</i>	<i>3.430</i>	<i>2.950</i>	<i>2.500</i>	<i>2.060</i>	<i>1.777</i>	<i>2.009</i>
Logements à loyer intermédiaire	4.000	6.500	6.800	4.100	8.270	16.159
Logements loi du 1 ^{er} septembre 1948	2.680	2.430	2.440	1.870	1.180	802
Total	16.630	18.580	16.640	13.770	17.150	25.326

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

b) Les ressources de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Jusqu'en 1988, le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) a constitué la quasi-totalité des ressources de l'ANAH. Depuis l'intégration de l'ANAH au budget général de l'État, celui-ci verse une subvention d'investissement et d'une subvention de fonctionnement à l'Agence. Elle bénéficie enfin des revenus tirés de la taxe sur les logements vacants et des reports de gestions autorisés par le Conseil d'administration.

Les moyens accordés par l'État à l'ANAH ont connu une hausse significative en 2005 avec une dotation de 462 millions d'euros d'autorisations de programme et 395 millions d'euros de crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 17 % et 5 % par rapport à 2004. La dotation prévue en 2006, en légère baisse, poursuit l'effort financier important consenti en 2005.

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

(1) Le montant des subventions attribuées en 2005 n'a pas encore été déterminé.

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	—	404	346	—	346
2003	422	—	422	441,60	—	441
2004	392	—	392	376	—	376
2005	462	—	462	395	—	395
2006⁽¹⁾	480	—	480	385	—	385

(1) Projet de loi de finances

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

La mobilisation d'une partie des reports internes ⁽¹⁾ à l'ANAH a permis de maintenir à 418 millions d'euros la capacité d'engagement de l'Agence en 2004. En 2005, l'ANAH bénéficie d'une dotation de l'État de 400,7 millions d'euros ⁽²⁾, 25 millions d'euros au titre de la taxe sur les logements vacants, 7,64 millions d'euros de reports de gestion autorisés et de 450.000 euros de ressources diverses, **soit une dotation totale disponible de 433,79 millions d'euros**. Le tableau ci-après récapitule les crédits disponibles pour 2002, 2003 et 2004, les crédits attendus pour 2005 :

CREDITS DISPONIBLES DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	AP disponibles (A)	AP versées à l'agence (B)	Reports de gestion autorisés (C)	Taxe sur les logements vacants (D)	Total disponible (B+C+D)
2002	442,1	404	40	12,195	456,195
2003	422	304,51	87	23,65	415,16
2004	397,1	319,78	77,32	21	418,1
2005⁽¹⁾	n.c.	400,7	7,64	25	433,79 ⁽²⁾

(1) Prévisions

(2) Le total disponible prend aussi en compte 0,45 million d'euros « d'autres et dotations » c'est-à-dire des subventions pour des études commandées par la DIV et la DGUHC notamment. Ce montant inclut aussi des versements du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), organisme payeur dans le domaine de l'emploi, pour le paiement d'agents de l'ANAH employés dans le cadre de contrats emplois solidarité (CES)

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

(1) Les reports de gestion sont les crédits de subventions alloués les années antérieures et devenues disponibles suites à des annulations d'engagement de subventions par les commissions d'amélioration de l'habitat (CAH) ou résultant du solde entre le montant engagé et le montant payé après liquidation des subventions dues, notamment lorsque le demandeur ne réalise pas l'intégralité des travaux.

(2) La dotation de l'État de 462 millions, en raison d'annulations de crédits, s'est élevée à 100,7 millions d'euros.

c) Les dépenses de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Les dépenses de fonctionnement représentent 13,88 millions d'euros de crédits en 2004, soit une baisse de 8,9 %. L'augmentation des dépenses de fonctionnement, à partir de 2001, est essentiellement due à la prise en charge du traitement des dossiers des propriétaires occupants qui a conduit à un doublement des dossiers de demandes de subventions. Cela a nécessité l'embauche de personnels supplémentaires, l'acquisition de matériels informatiques et la refonte du système informatique de gestion des subventions. L'optimisation des ressources disponibles a cependant permis, en 2004, une baisse de ces dépenses.

Le tableau ci-après présente les dépenses de fonctionnement de l'ANAH, telles qu'elles 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.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

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,
2004	13,88

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

S'agissant des dépenses d'intervention, le montant des engagements était de 418,09 millions d'euros en 2004, soit 286,69 millions d'euros pour les propriétaires bailleurs et 131,39 millions d'euros pour les propriétaires occupants ⁽¹⁾. Cette répartition est conforme aux orientations fixées par le conseil d'administration de l'ANAH, à savoir 65 % en faveur des propriétaires bailleurs et 35% en faveur des propriétaires occupants. Le montant des paiements s'est élevé à 330,7 millions d'euros, dont 218,7 millions d'euros au titre des subventions payées aux propriétaires bailleurs et 112 millions d'euros au titre des subventions payées aux propriétaires occupants.

(1) Le montant des dépenses d'intervention en 2005 n'a pas été communiqué.

Le tableau suivant retrace le montant des engagements et paiements réalisés par l'ANAH :

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ANAH°

(en millions d'euros)

	Engagements			Paiements		
	Propriétaires bailleurs			Propriétaires bailleurs		
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		
	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total
2002	328,57	127,62	456,19	300,4	44,88	345,28
2003	266,92	148,24	415,16	253,02	110,07	363,09
2004	286,69	131,39	418,09	218,7	112	330,70

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

d) La mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale

La réhabilitation du parc privé et la remise sur le marché de logements vacants sont aujourd'hui des priorités du Gouvernement.

Or, les besoins sont nombreux comme en témoigne le retard pris par l'Agence dans le traitement des dossiers :

DOSSIERS EN INSTANCE

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

Source : ministère du Logement et de la ville

Par ailleurs, le nombre de logement remis sur le marché a baissé, passant de 35.000 en 1997 à 20.600 en 2003.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu un renforcement important des moyens de l'ANAH, de sorte qu'elle puisse **financer, en plus 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), et **contribuer à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période.**

L'Agence devrait bénéficier, en supplément des crédits dont elle dispose en 2004, **de 630 millions d'euros d'autorisations de programme et d'autant de crédits de paiements de 2005 à 2009**, répartis selon un échéancier programmé :

DOTATIONS BUDGETAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	70	140	140	140	140	630
Crédits de paiement	70	140	140	140	140	630

Source : loi de programmation pour la cohésion sociale

Le projet de budget pour 2006 s'inscrit parfaitement dans l'objectif de la loi de programmation **puisque la dotation de fonctionnement devrait être, comme en 2005, de 5,7 millions d'euros et que la subvention d'investissement devrait représenter 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,9 % par rapport à 2005 et 385 millions d'euros de crédits de paiement, soit une légère baisse de 2,53 % par rapport à 2005.**

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 2006 :

CREDITS EN FAVEUR DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	LFI 2005		PLF 2006	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits de fonctionnement	5,7	5,7	5,7	5,7
Crédits d'investissements	462	395	480	385

Source : ministère du Logement et de la ville

La taxe sur les logements vacants devrait représenter, en 2006, 25 millions d'euros. **Par conséquent, l'ANAH devrait disposer, en 2006, de 505 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 410 millions d'euros de crédits de paiement.**

En 2006, le programme prévisionnel de l'Agence est le suivant :

PROGRAMME DE L'ANAH EN 2006

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement <i>(en euros)</i>	Coût total <i>(en millions d'euros)</i>
Production de logements à loyers maîtrisés	35.600	5.493	196
Remise sur le marché de logements vacants	16.000	2.450	39
Amélioration de logements appartenant à des propriétaires impécunieux	46.400	2.053	95
Lutte contre l'habitat indigne et traitement des copropriétés en difficultés	38.610	4.998	103
Adaptation des logements au handicap	14.470	3.373	49
Aide au développement durable	—	—	4
Autres interventions	—	—	19
TOTAL			505

Source : projet annuel de performance

En outre, les effectifs de l'ANAH devraient représenter 126,6 équivalents temps pleins travaillés en 2006, soit 5,5 de plus qu'en 2005. 125,6 équivalents temps pleins travaillés seront à la charge de l'opérateur.

PROGRAMME PREVISIONNEL DE L'ANAH EN 2006 PAR REGION

(en euros)

Région	Dotation
Île de France	64.008.41
Alsace	12.039.57
Aquitaine	22.774.36
Auvergne	12.241.10
Bourgogne	10.952.39
Bretagne	25.390.59
Centre	14.480.44
Champagne-Ardenne	11.180.34
Franche-Comté	13.127.95
Languedoc-Roussillon	19.502.51
Limousin	6.291.9
Lorraine	29.922.93
Midi-Pyrénées	24.994.72
Nord Pas de Calais	57.244.99
Normandie Basse	11.755.76
Normandie Haute	10.725.66
Pays de la Loire	24.018.07
Picardie	15.833.80
Poitou-Charentes	13.587.72
PACA	35.596.51
Rhône-Alpes	49.534.29
Corse	1.795.8
Outre-mer	6.000.0
Total	493.000.000

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

2.– Les aides fiscales en faveur de la réhabilitation du parc privé

Le principal dispositif fiscal en faveur de la réhabilitation du parc privé est le taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans. Cette mesure représente un allègement de charges d'environ **4,2 milliards d'euros en 2005**. Ce dispositif est applicable du 15 septembre 1999 au 31 décembre 2005. Néanmoins, le Gouvernement attache la plus grande importance à ce que cette disposition soit reconduite au-delà de 2005.

Votre Rapporteur spécial rappelle les bénéfices de ce dispositif, tant pour le logement que pour la politique de l'emploi et l'activité économique : le maintien de ce dispositif au-delà du 31 décembre 2005 apparaît tout à fait primordial.

Plusieurs autres dispositifs fiscaux encouragent l'amélioration du parc privé :

– les contribuables qui effectuent dans leur habitation principale des dépenses d'acquisition de gros équipements, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage peuvent bénéficier sous certaines conditions d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 15 %, 25 % ou 40 % du montant de leurs dépenses selon leur nature dans la limite d'un plafond pluriannuel spécifique (incluant la TVA). Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit de majorer ces taux pour les dépenses d'équipement favorisant le développement durable ;

– les dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration exposées par un propriétaire bailleur sont déductibles des revenus fonciers imposables à l'impôt sur le revenu ;

– le dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif, institué par la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003, peut ainsi s'appliquer aux logements anciens qui ne satisfont pas aux critères de décence acquis en vue d'être réhabilités. Après réhabilitation les logements doivent présenter des prestations proches de celles de logements neufs ;

– la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit que les logements acquis et améliorés à l'aide d'une subvention de l'ANAH dans une zone de revitalisation rurale, peuvent bénéficier d'une exonération de 15 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties dès lors qu'est conclue avec l'État une convention APL (aide personnalisée au logement) pour leurs locataires ⁽¹⁾.

(1) Cette décision d'exonération ne pourra être prise que par délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre.

B.— LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE LOCATIVE PRIVEE

1.— Le dispositif Robien

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, d'une part, 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 et, d'autre part, 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 alors 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 des 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 les 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 logements acquis par des investisseurs locatifs depuis 2002.

LOGEMENTS ACQUIS PAR DES INVESTISSEURS LOCATIFS

2002	2003	2004	2005
31.609	53.665	entre 60.000 et 70.000	entre 45.000 et 55.000

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Des réflexions sont néanmoins en cours pour adapter le dispositif à un public plus social, par la création d'un « Robien intermédiaire ». Des propositions législatives en ce sens pourront être proposées d'ici la fin de l'année.

2.– La lutte contre les logements vacants

En 2004, l'ANAH a contribué à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, 11.700 logements vacants depuis plus de 12 mois. Le plan de cohésion sociale prévoit que 100.000 logements vacants seront remis sur le marché locatif entre 2005 et 2009, soit, en moyenne, un doublement du rythme par rapport à 2004.

Jusqu'au 15 novembre 2003, dans les huit agglomérations où est perçue la taxe sur les 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 également prévue pour les logements conventionnés dans le cadre d'un PST ou pour les LIP.

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 à 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.

À compter du 15 novembre 2003, une prime de 3.000 euros par logement remis sur le marché locatif, après réhabilitation aidée par l'ANAH, pouvait être attribuée pour les logements situés dans les zones A et B, sous réserve que les trois conditions suivantes soient remplies : il fallait 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 (loyer conventionné ou loyer intermédiaire).

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 programme social thématique (PST) ou pour les logements d'insertion privée (LIP) ou instruits 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 devaient également être respectées.

En 2005, les moyens budgétaires consacrés à la lutte contre la vacance sont renforcés, dans le cadre du plan de cohésion sociale. Les primes versées par l'ANAH en contrepartie d'un engagement du propriétaire de louer avec un loyer maîtrisé, sont revalorisées. Elles s'établissent ainsi à compter du 1er janvier 2005 à 5.000 euros en zones A et B et 2.000 euros en zone C.

En 2004, 1.800 primes (contre 1.090 primes en 2003) ont été attribuées pour la remise sur le marché locatif de logements vacants, soit un montant total de 4,7 millions d'euros (3,1 millions d'euros en 2003) ⁽¹⁾.

L'évolution du nombre de logements vacants remis sur le marché est résumée dans le tableau suivant :

LOGEMENTS VACANTS REMIS SUR LE MARCHÉ

	nombre de logements vacants remis sur le marché	en % du nombre total de logements propriétaires bailleurs subventionnés
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	34800	29,4
2000	35.400	26,1
2001	34.200	26,8
2002	30.600	26,6
2003	20.600	23,6
2004	11.700	n.c.

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

C.- L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage ⁽²⁾ prévoit, dans chaque département, l'élaboration d'un schéma d'accueil des gens du voyage qui, en fonction des besoins constatés, doit prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer ainsi que les interventions sociales nécessaires aux populations concernées.

Dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma, la loi prévoit que les communes doivent réaliser les investissements nécessaires. En contrepartie, l'État soutient de manière significative l'investissement et le fonctionnement des aires :

(1) Les montants pour 2005 ne sont pas connus.

(2) Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage

– *s’agissant des dépenses d’investissement*, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires existantes sont subventionnées à hauteur de 70 % (au lieu de 35 % auparavant) de la dépense. Celle-ci est plafonnée à 15.245 euros par place pour les nouvelles aires, à 9.147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et à 114.336 euros par opération pour les aires de grand passage ;

– *s’agissant des dépenses de fonctionnement*, une aide forfaitaire à la gestion des aires d’accueil respectant les normes réglementaires d’aménagement et de gestion a été créée par la loi du 5 juillet 2000. Son montant pour 2004 et 2005 est de 132,45 euros par place de caravane et par mois.

Fin juillet 2005, 93 schémas au total étaient signés et publiés, dont 25 en 2002, 54 en 2003 et 14 en 2004. Sur les 7 départements restants, 4 sont des DOM n’accueillant pas de gens du voyage et 3 finalisent leur schéma : la Haute Corse, les Yvelines et les Pyrénées-Orientales. S’agissant des deux derniers départements, leur schéma a été annulé sur décisions de tribunaux administratifs, respectivement en décembre 2004 et juin 2005, pour non respect du formalisme imposé par la loi. Les départements de la Moselle et du Val d’Oise ont, quant à eux, approuvé en 2004 un nouveau schéma, suite à une annulation du précédent pour le même motif. Dans 73 départements, les schémas ont été signés conjointement par le préfet et le président du conseil général.

En 2004, le rythme de création des aires s’est maintenu et le montant total des subventions accordées s’est élevé à 26,8 millions d’euros. Aussi, 2.788 places en aires d’accueil ont été financées (2.528 places nouvelles et 260 places réhabilitées), 12 aires de grand passage et 254 places en aires de petit passage.

Fin 2004, le cumul des places financées en 5 ans s’élevait donc à 8.082 places en aires d’accueil, soit 20 % du total des objectifs fixés par les schémas départementaux, auxquelles s’ajoutent 392 places en aires de petit passage et 39 aires de grand passage (avec une moyenne de 100 places).

S’agissant de la gestion des aires d’accueil, le montant des prestations décaissées en 2003 est de 3,2 millions d’euros (1,6 million d’euros de dotation budgétaire), ce qui correspond au financement de 3.200 places en aires d’accueil. En 2004, le montant des prestations décaissées est de 5,94 millions d’euros (2,97 millions d’euros de dotation budgétaire), ce qui correspond au financement de 5.830 places de caravanes. Les conventions annuelles passées entre l’État et le gestionnaire pour l’aide à la gestion des aires d’accueil ont été conclues en 2004 dans 64 départements contre 53 en 2003. **Soulignons qu’à compter du 1^{er} janvier 2005, les crédits relatifs à la gestion des aires d’accueil des gens du voyage sont transférés sur le budget de la direction générale de l’action sociale, dans le programme « solidarité et intégration »⁽¹⁾.**

(1) En revanche, les dépenses d’investissement restent financées par le budget du Logement.

En 2006, la dotation consacrée à l'accueil des gens du voyage devrait s'élever à 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit la reconduction des crédits pour l'année 2005, et à 20 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 11,1 % par rapport à 2005. Cette hausse correspond aux prévisions de paiement aux collectivités territoriales.

Cette dotation devrait permettre, à l'initiative des collectivités territoriales, la création d'environ 2.400 places nouvelles et 15 aires de grand passage. En outre, elle devrait permettre la mise en conformité au regard des normes d'hygiène et de sécurité d'environ 440 places existantes. Enfin, 35 terrains dits familiaux, destinés à faciliter la sédentarisation des gens du voyage, devraient également pouvoir être financés.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

	Objectifs quantitatifs	Subvention unitaire (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles	2.400	10.670	25,6
Places réhabilitées	440	6.400	2,8
Aires de grand passage	15	80.400	1,2
Terrains familiaux	35	10.670	0,4
TOTAL			30

Source : projet annuel de performance

II.- LE SOUTIEN A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

Un sondage commandé par le ministère du Logement et réalisé en avril-mai 2003 par le CSA montrait le réel désir des Français d'accéder à la propriété. **Ainsi, 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 sont déclarées 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.

Votre Rapporteur spécial salue les différentes réformes menées par le Gouvernement pour favoriser l'accession sociale à la propriété et notamment la réforme du prêt à taux zéro, car non seulement l'accession correspond à une aspiration forte de nombreux Français, mais elle libère aussi des logements locatifs sociaux qui sont actuellement trop peu abondants.

Le projet annuel de performance pose comme objectif de « *développer l'accession sociale à la propriété* ». Le premier indicateur est la part des accédants disposant de ressources inférieures aux plafonds du prêt à taux zéro sur le total des accédants. Ce taux est estimé à 57 % en 2006, contre 56 % en 2005. Un résultat de 60 % est visé en 2010. Le second indicateur est la part des ménages primo-

accédants sur le total des accédants. Ce taux devrait être de 64,5 % en 2006. L'objectif est d'atteindre un résultat de 70 % en 2010. Votre Rapporteur se demande toutefois si cet indicateur n'est pas un indicateur trop lointain, compte tenu des facteurs « externes » influençant le résultat (situation de l'immobilier, situation économique) et si le responsable de programme dispose des leviers nécessaires pour influencer le résultat.

A.– UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE PRÊT A TAUX ZÉRO

Le prêt à taux zéro (PTZ) a été créé en 1995 pour offrir un financement complémentaire aux particuliers qui souhaitent réaliser une opération de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, et d'acquisition-amélioration d'un logement existant. Le PTZ était distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention, l'État leur versant une subvention destinée à compenser la non perception d'intérêt.

L'essoufflement de ce dispositif, lié à la hausse de l'immobilier et la quasi limitation de ce dispositif à l'acquisition d'un logement neuf – le prêt ne pouvant être attribué pour l'acquisition d'un logement existant qu'à la condition qu'y soient réalisés des travaux représentant plus de 50 % du prix du logement – ont conduit le Gouvernement à réformer en profondeur ce dispositif dans la loi de finances pour 2005.

1.– La réforme du prêt à taux zéro

Afin d'encourager l'accession à la propriété des ménages les plus modestes, le Gouvernement a décidé d'étendre le dispositif du prêt à taux zéro à l'ancien et d'améliorer les barèmes. Ce nouveau dispositif permet de doubler le nombre de ménages aidés de moins de 100.000 avant la réforme à plus de 200.000 à l'issue de celle-ci.

La loi de finances pour 2005 a mis en place un nouveau mode de financement. Auparavant, le coût de l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédit distributeurs du prêt à taux zéro était compensé par l'État au moyen de subventions budgétaires. Désormais, le coût de l'absence d'intérêts sur le nouveau prêt à taux zéro est compensé aux établissements de crédit distributeurs par un crédit d'impôt sur les sociétés.

a) Le champ d'application du nouveau dispositif

Les opérations désormais éligibles au prêt à taux zéro sont les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, les opérations d'acquisition d'un logement existant, avec ou sans travaux d'amélioration, et les opérations de location-accession pour chacun des types d'opérations précédents.

Afin d'éviter que cette extension à l'ancien n'encourage l'acquisition de logements dégradés, des normes de surface et d'habitabilité doivent être vérifiées pour toutes les opérations financées à l'aide du nouveau prêt à taux zéro.

b) Les bénéficiaires

Le nouveau prêt à taux zéro est destiné, comme le précédent dispositif, aux personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt. Les ressources de ces personnes doivent être inférieures à des plafonds qui ont été relevés à l'occasion de cette réforme.

Les nouveaux plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement ⁽¹⁾. Ils ont été relevés de 3% en moyenne pour les familles.

PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zone B ou C
1 personne	22.110	18.950
2 personnes	28.420	25.270
3 personnes	32.390	29.230
4 personnes	35.540	32.390
5 personnes et plus	38.690	35.540

c) Les caractéristiques financières

Pour la première fois depuis la création du prêt à taux zéro, en 1995, les montants maximums de prêt ont été relevés, de 12 % en moyenne. L'augmentation du montant de prêt est d'autant plus forte que la taille de famille est importante.

Le montant maximal de l'avance est égal à la moins élevée des sommes résultant des deux calculs suivants :

– 20 % du coût de l'opération dans la limite d'un montant maximal en fonction du nombre de personnes destinées à occuper le logement, de la localisation de l'opération et de la nature du logement (neuf ou ancien) ; ce taux est porté à 30 % dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines ;

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

(1) Le zonage est celui du dispositif d'investissement locatif « Robien » (Zones A, B, et C), qui se substitue au découpage précédent (Île- de-France/Province).

Le tableau suivant montre l'évolution, entre l'ancien et le nouveau dispositif, des montants maximaux de prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un logement neuf.

COMPARAISON DES MONTANTS DE PRETS

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Ancien prêt à taux zéro		Nouveau prêt à taux zéro	
	Île-de-France	Autres régions	Zone A	Zones B et C
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

Le tableau suivant indique les montants maximaux de prêts à taux zéro désormais applicables pour l'acquisition d'un logement ancien :

NOUVEAU PRET A TAUX ZERO

(en euros)

Taille de ménage	Zone A	Zone B	Zone C
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

Les modalités de remboursement du prêt à taux zéro dépendent du revenu fiscal de référence du ménage. Cette modulation des conditions de remboursement de l'aide publique permet d'ajuster la mensualité à la charge des ménages en fonction de leurs moyens financiers.

Le prêt à taux zéro est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l'État. Les établissements de crédit conventionnés bénéficient d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt versées au cours d'une année. Le montant du crédit d'impôt est égal à la somme actualisée des écarts entre les mensualités dues au titre de l'avance remboursable sans intérêt et les mensualités d'un prêt consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt à taux zéro.

Le nouveau dispositif ne modifie pas les mécanismes de garantie qui ont leur existence propre. Ainsi, tout prêt à taux zéro pourra être garanti par le FGAS (puis par l'État à compter du 1^{er} janvier 2006), 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 prêt à taux zéro : 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).

2.- Le financement du dispositif

Le projet de budget prévoit des dotations budgétaires pour financer les derniers prêts émis dans le cadre de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro. En effet, pour un prêt donné, la totalité des autorisations de programme est engagée lorsque le prêt est mis en force, c'est-à-dire lorsque plus de 50 % des fonds sont débloqués au profit de l'emprunteur. Les crédits de paiement correspondant à ce prêt font l'objet de deux versements égaux : le premier au moment de la mise en force, le second 12 mois plus tard.

Par conséquent, le projet de budget prévoit les dotations budgétaires nécessaires à la réalisation des prêts à taux zéros émis jusqu'en février 2005. **Ainsi, 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus.** Elles correspondent au financement de près de 1.600 prêts à taux zéro d'un montant moyen de subvention de prêt de 6.250 euros.

De plus, en 2006, seront payés 50 % des subventions accordées en 2005 (estimée à 75 millions d'euros) et 50 % des subventions accordées en 2006 (soit 5 millions d'euros), **soit une dotation totale de 80 millions d'euros de crédits de paiement.** Des dotations en crédits de paiement sont prévues en 2005, 2006 et 2007 pour solder les subventions dues aux établissements de crédits au titre des prêts émis jusqu'au 1^{er} janvier 2005.

Par la suite, l'alimentation du nouveau prêt à taux zéro par le mécanisme de crédit d'impôt sur les sociétés aura pour conséquence la suppression de la dotation budgétaire en 2006. Le financement du prêt se fera sous forme de dépenses fiscales. Sur la base des estimations de volume de prêts à taux zéro, le crédit d'impôt au titre du nouveau prêt à taux zéro montera progressivement en puissance à compter de 2006 et atteindra son régime de croisière de 1,4 milliard d'euros en 2010, pour 240.000 prêts émis chaque année.

En 2006, la dépense fiscale en faveur du prêt à taux zéro devrait représenter 515 millions d'euros.

DEPENSES FISCALES EN FAVEUR DU PRETS A TAUX ZERO

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nouveaux PTZ émis	240.000	240.000	240.000	240.000	240.000	240.000
Crédit d'impôt imputé	0	515	820	1.101	1.382	1.406

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Les premiers résultats sont concordants avec l'objectif que s'est fixé le Gouvernement d'aider chaque année plus de 200.000 ménages à accéder à la propriété grâce au nouveau prêt à taux zéro. Plus de 62 % des opérations actuellement engagées n'auraient pas pu être financées avec l'ancien prêt à taux zéro. En outre, grâce au nouveau prêt à taux zéro, les ménages disposant de ressources modestes ont à nouveau la possibilité de devenir propriétaires dans les zones urbaines denses ou dans les centres-villes, où peu de nouveaux logements sont construits. Alors que 30 % des anciens prêts à taux zéro étaient mobilisés dans les zones A et B du dispositif d'aide à l'investissement locatif (agglomérations de plus de 50.000 habitants et agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu), 46 % des nouveaux prêts à taux zéro sont émis pour des opérations réalisées dans ces zones.

Dans le cadre de l'engagement national pour le logement, **le Gouvernement a décidé, dans le projet de loi de finances pour 2006, de relever les plafonds de ressources applicables au prêt à taux zéro, dans les communes où les prix de l'immobilier sont les plus élevés** (zone A du dispositif d'aide à l'investissement locatif). Les ménages disposant de ressources moyennes pourront ainsi bénéficier d'une aide pour devenir propriétaires dans les centres-villes ou les zones urbaines les plus chères.

De plus, le projet de loi portant engagement national pour le logement prévoit qu'un taux de TVA réduit sera appliqué aux opérations d'accession sociale réalisées dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine, ce qui correspond à une subvention de 12 % du prix du logement.

B.- LE PRET A L'ACCESSION SOCIALE

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. Ce droit justifie qu'ils soient soumis à une réglementation particulière qui porte essentiellement sur la nature des opérations éligibles, 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 aux 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 de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Les dispositions réglementaires relatives aux prêts conventionnés ont fait l'objet d'une réforme en 2001 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 s'est stabilisée à 63.171, tandis que le montant total prêté a enregistré une augmentation de 4 % par rapport à la génération 2002.

Enfin, en 2004, le volume de PAS a diminué de 20,2 %, tandis que le montant global prêté a subi une réduction de 15,9 % par rapport à l'année précédente. Cette diminution s'explique notamment par l'annonce, en septembre 2004, de la réforme du prêt à taux zéro qui a incité certains ménages à différer leur opération d'accession à la propriété.

Le décret n° 2005-69, du 31 janvier 2005, définissant les caractéristiques du nouveau prêt à taux zéro, a apporté quelques modifications au régime des PAS : il modernise les normes d'habitabilité applicables aux logements anciens acquis à l'aide de prêts conventionnés, les plafonds de ressources sont définis en fonction du zonage utilisé pour le dispositif d'aide à l'investissement locatif « Robien », comme pour le prêt à 0 % et les ressources des demandeurs de PAS s'apprécient selon les mêmes modalités que celles prévues pour le nouveau prêt à 0 %.

C.– UN DISPOSITIF REFORME DE LOCATION-ACCESSION

1.– La réforme du dispositif 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. En effet, 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.

Ce dispositif a connu un succès limité car, comme l’a montré notamment 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⁾, il n’était 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, est venu compléter en 2004 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 aux 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.

L’objectif du dispositif 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.

⁽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.

En vertu de l'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 opérations pourront être réalisées par des organismes HLM ou par des promoteurs privés. 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 %). 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.

2.– Le financement de la location-accession

270 opérations de PSLA ont été financées en 2004. Toutefois, l'année 2004 ne peut pas être considérée comme pleinement représentative car elle a constitué une année de démarrage du nouveau dispositif.

Les opérations actuellement agréées sont en majorité des opérations de petite taille (2 ou 3 logements). Elles visent à la réalisation de constructions individuelles (75 %). Elles sont situées en zone B et C (la région Île de France reste actuellement à l'écart). Les types de logement concernés sont des grands logements (type IV ou V) dont le prix de revient au m² est moins élevé que celui des petits logements. Les loyers pratiqués sont alignés, en règle générale, sur le loyer plafond défini pour la part de la redevance correspondant au droit de l'accédant à la jouissance du logement, proche du loyer plafond du PLS, et actualisés chaque année.

Les opérations PSLA s'adressent actuellement à des ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds de ressources du prêt à l'accession sociale à la propriété (PAS). Le relèvement, en 2005, des plafonds de ressources du PSLA au niveau de ceux actuellement en vigueur pour le prêt à taux zéro facilitera la réalisation d'opérations de location-accession sociale.

Par ailleurs, la procédure d'agrément des opérations sera prochainement simplifiée. Enfin, le PSLA pourra être mobilisé pour réaliser des programmes de maisons à 100.000 euros. Le développement de ces maisons, qui donnera lieu à la signature d'une charte avec les élus et les professionnels, permettra de mieux faire connaître le PSLA.

D.— LES AIDES A L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

1.— Le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété

a) Les missions 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).

b) Une nouvelle garantie de l'État

En vertu de l'article 21 du projet de loi de finances, le dispositif de garantie devrait évoluer en 2006, l'État reprenant les engagements autrefois souscrits par le FGAS. L'État assumera la totalité des sinistres pour les prêts garantis par le FGAS qui ont été émis avant la fin de l'année 2005. Cette couverture du risque par l'État s'appliquera aussi bien aux prêts à l'accession sociale (PAS), qu'aux prêts à taux zéro garantis. Il convient de noter que tous les prêts à taux zéro ne bénéficient pas de la garantie du FGAS. En effet, cette garantie ne s'applique qu'aux prêts à taux zéro octroyés à des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds du PAS. 30% des prêts à taux zéro émis jusqu'à présent sont garantis.

Un nouveau dispositif de garantie sera effectif à compter de 2006. Ce nouveau dispositif permettra de garantir les nouveaux prêts à l'accession sociale qui seront émis à compter de cette date. Il garantira également les nouveaux prêts à taux zéro émis à compter de 2006 et octroyés à des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds du PAS.

Par conséquent le projet de budget prévoit

– à titre conservatoire, une dotation de **25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement** correspondant à la cotisation que l'État aurait versée au fonds de garantie selon les règles en vigueur en 2005, permettant de faire face aux sinistres prévisionnels sur ces produits.

– **2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et crédits de paiement** pour financer les frais de gestion des prêts, soit une hausse de 500.000 euros par rapport à 2005. Cette augmentation tient compte de l'accroissement de l'activité de la société, liée à l'augmentation du nombre de prêt à taux zéro émis (de moins de 100.000 à plus de 200.000).

III.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier **en 2006, de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit la reconduction des moyens votés en 2005, et de 18 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 15,1 %**. Cette baisse des crédits de paiement est due à des raisons techniques. Jusqu'à aujourd'hui, ces opérations étaient financées en dépenses ordinaires. Or, ces opérations sont réalisées en plus d'un an. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique, la dotation permettant d'engager ces opérations est distincte de celle permettant de les payer. Les crédits de paiement prévus pour 2006 tiennent ainsi compte de la périodicité réelle des paiements des opérations de lutte contre le saturnisme.

Cette dotation recouvre deux dispositifs distincts : le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat et la résorption de l'habitat infantile.

Le projet annuel de performance pose comme objectif de « *lutter contre le logement indigne* ». L'indicateur est centré sur l'ANAH puisqu'il évalue le pourcentage des subventions accordées par l'ANAH pour sortir d'une situation d'indignité par rapport au total des subventions accordées par l'ANAH. Ce taux devrait être de 14 % en 2005 et de 16 % en 2006. En 2009, le résultat visé est de 19 %. Cette évaluation apparaît tout à fait opportune à votre Rapporteur car elle montre une focalisation de l'action de l'ANAH sur la lutte contre les logements indignes, qui apparaît tout à fait justifiée.

1.– La lutte contre le saturnisme

a) Le renforcement du dispositif de lutte contre le saturnisme

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a considérablement renforcé le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat et a confié aux préfets de nouvelles missions. Deux types de mesures sont prévus :

– des **mesures d'urgence**, prises lorsqu'un cas de saturnisme infantile est signalé au préfet ou qu'un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants est porté à sa connaissance. Le préfet fait alors effectuer un diagnostic permettant d'évaluer les risques pour les occupants, en particulier mineurs, et impose au propriétaire, si ce diagnostic est positif, la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque. En cas de carence, il se substitue au propriétaire. L'objectif des travaux est de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb.

– des **mesures préventives** reposant sur une délimitation par les préfets de périmètres de zones à risque d'accessibilité au plomb dans chaque département et l'obligation dès lors d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans cette zone, un état des risques d'accessibilité au plomb (ERAP). La finalité de cet état est de permettre, en cas de présence de plomb, l'information des acquéreurs, des occupants ou des ouvriers susceptibles d'effectuer des travaux dans l'immeuble concerné.

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

Lors des deux premières années de mise en œuvre, la montée en charge du dispositif saturnisme s'est faite progressivement pour diverses raisons, tenant notamment au respect des nouvelles procédures de marchés publics, à la capacité des Services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS) de répondre aux appels d'offre, aux délais tendus d'exécution des travaux exigés des propriétaires par la loi, au fait que le risque d'accessibilité au plomb est en général révélateur d'une situation plus générale d'insalubrité à laquelle il faut remédier – ce dernier point étant un des axes de travail du programme de lutte contre l'habitat indigne.

La délimitation de périmètres de zones à risque d'accessibilité a été mise en œuvre progressivement par les préfets. À ce jour, 78 départements sont couverts par un arrêté préfectoral définissant une zone à risque d'exposition au plomb et 7 autres signalent être engagés dans une démarche de zonage. Compte

tenu notamment de la difficulté à déterminer des zones exemptes de tout risque sanitaire, le choix de zonage de l'intégralité du département par la plupart des préfets, à l'exception de 3 départements (les Côtes d'Armor, l'Ille et Vilaine et la Haute Savoie), a eu pour conséquence un afflux des signalements, difficiles à traiter dans des délais rapides.

Le bilan du dispositif est le suivant :

– pour la seule année 2003 ⁽¹⁾, 459 cas de saturnisme chez des enfants mineurs ont été signalés aux DDASS, dont 65% sont recensés en Île-de-France. 1134 logements et parties communes d'immeubles présentant des peintures dégradées susceptibles de contenir du plomb ont été signalés aux services de l'État (plaintes, ...), soit 17 % de signalements de moins que l'an passé. La région Île-de-France en concentre toujours la part la plus importante, bien qu'elle soit en 2003 légèrement plus faible qu'auparavant ;

– 74.115 états des risques d'accessibilité au plomb (ERAP) ont été transmis aux services de l'État à la fin de l'année 2003, pour 68 départements couverts par un arrêté préfectoral définissant une zone à risque d'exposition au plomb. 3639 diagnostics ont été réalisés, confirmant les principales tendances de 2002, à savoir que les services réservent leurs interventions aux cas les plus urgents que constituent les cas de saturnisme et que les ERAP sont rarement suivis d'un diagnostic. Environ trois diagnostics sur quatre sont positifs ; ce ratio était de un sur deux en 2002 ;

– les logements ayant fait l'objet de travaux en 2003 sont au nombre de 1.734 : 1.534 ont été réalisés directement par les propriétaires et 200 dans le cadre d'une procédure d'office. Par ailleurs, 361 travaux sur parties communes ont été engagés, dont 64 réalisés d'office. Le nombre de contrôles conformes attestant de l'achèvement total de la procédure et de la bonne fin des travaux, a augmenté, passant de 803 en 2002 à 1.040 en 2003.

b) L'exécution budgétaire

La réelle montée en puissance de la lutte contre le saturnisme s'exprime également au travers des consommations de crédits et du nombre de départements, de plus en plus nombreux, à entrer dans le dispositif.

(1) Les données pour 2004 et 2005 ne sont pas encore connues.

Le tableau suivant retrace cette activité et les moyens budgétaires concernés :

CONSOMMATION DES CREDITS DESTINES A LA LUTTE CONTRE LA SATURNISME

	Nbre de dépts ayant reçu une délégation de crédits	Délégation de crédits <i>(en millions d'euros)</i>	Taux de consommation
1999	3	2,59	7%
2000	22	5,31	7%
2001	27	5,32	29%
2002	46	9,07	33%
2003	50	9,78	51,3%
2004	56	11,04	58,2 %
Au 1 ^{er} septembre 2005	60	11,63	–

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

En 2005, sur une dotation de 13 millions d'euros, 11,63 millions d'euros ont fait l'objet d'une délégation de crédits, correspondant à un taux de délégation de 89,5%. D'autres demandes pourraient encore intervenir.

c) Les perspectives en 2006

En 2006, le dispositif de lutte contre le saturnisme devrait être doté de 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 8 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui représente une constante dans l'effort budgétaire destiné à cette action.

Ces dotations ont été fixées en tenant compte des données prévisionnelles suivantes :

LUTTE CONTRE LE SATURNISME

	Objectifs quantitatifs	Coûts unitaires moyens <i>(en euros)</i>	Coût total <i>(en millions d'euros)</i>
Diagnostics et contrôles	8.750	457	4,0
– sortie d'insalubrité	250	400	0,1
– traitement du risque plomb			
dont diagnostic	5.000	500	2,5
dont contrôle	3.500	400	1,4
Travaux d'office	430	13.488	5,8
– sortie d'insalubrité	30	20.000	0,6
– traitement du risque plomb	400	13.000	5,2
Hébergement/relogement des familles	460	1.522	0,7
– sortie d'insalubrité	60	5.000	0,3
– traitement du risque plomb	400	1.000	0,4
Autres mesures			2,5
TOTAL			13

Source : projet annuel de performance

Les actions financées resteront identiques en 2006, mais couvriront cependant pour certaines d'entre elles un champ plus large. Ce sera notamment le cas des travaux de suppression du risque d'exposition au plomb, étendus aux causes immédiates de dégradation, afin d'assurer la pérennité de la protection. Le coût de ces travaux devrait donc être sensiblement plus élevé.

Les articles 72 à 78 de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ont prévu de nouvelles dispositions pour lutter contre le saturnisme (allongement du délai de réalisation des travaux palliatifs en cas d'hébergement des occupants, extension des travaux palliatifs à ceux visant à assurer la pérennité de la protection, amélioration des mesures de prévention, renforcement du rôle et de la responsabilité du propriétaire, protection des populations lors des chantiers, en permettant au préfet leur arrêt, si ces derniers entraînent un risque plomb...).

Elles devraient notamment conduire, en permettant aux services de l'État de concentrer leur action sur les situations sanitaires les plus graves, à améliorer l'articulation entre les dispositions de lutte contre le saturnisme et celles contre l'insalubrité. Ce nouveau dispositif devrait être mis en œuvre en 2006, la publication de l'ensemble des textes d'application de la loi de santé publique étant prévue pour la fin de l'année 2005.

2.– La résorption de l'habitat insalubre

a) Le dispositif de résorption de l'habitat insalubre

La résorption de l'habitat insalubre (RHI) est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique locale destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à traiter les immeubles insalubres de manière irrémédiable et définitivement interdits de ce fait à l'habitation, par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. Ces opérations bénéficient de fortes subventions de l'État (70 % à 100 % du déficit du bilan de l'opération). Les terrains libérés et les immeubles réhabilités dans le cadre de ces opérations doivent normalement accueillir des logements locatifs sociaux publics.

Le tableau ci-après retrace les moyens budgétaires accordés pour financer les opérations de résorption de l'habitat insalubre en métropole ⁽¹⁾ :

(1) A compter de 1998, date de la dissociation entre les opérations intéressant les DOM et la métropole.

FINANCEMENTS DES OPERATIONS DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

(en millions d'euros)

	Dotation AP en LFI	Nbre opérations approuvées	Délégation AP
1998	7,5	16	7
1999	9,9	14	1,7
2000	9,9	7	1,8
2001	9,9	5	2,4
2002	9,9	5	1,0
2003	9,9	13	6,1
2004	7,0	16	8,0
2005 ⁽¹⁾	7,0	18	11
2006	7,0	—	—

(1) Estimation du nombre d'opération et des délégations de crédits en octobre 2005

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Le dispositif de RHI connaît une montée en puissance substantielle depuis 2003, exercice au cours duquel les crédits délégués ont cru de 300 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes. L'attrait pour ce dispositif se confirme et le montant de subventions octroyées est passé de 6,1 millions d'euros en 2003 à 8 millions d'euros en 2004, avec, pour 2005, une estimation des besoins à 11 millions d'euros. Le nombre de logements insalubres irrémédiables concernés (démolis ou réhabilités) a ainsi évolué selon le rythme suivant : 156 en 2001, 44 en 2002, 443 en 2003, 477 en 2004 et 438 au 31 août 2005.

Les facteurs de développement de ces opérations se confirment non seulement pour 2005 mais aussi pour 2006. Ces éléments sont :

- la réforme en 2003 de la procédure de résorption de l'habitat insalubre, visant à renforcer l'attractivité du dispositif de lutte,

- la mise en œuvre du plan de lutte contre l'habitat indigne, accompagnée d'une politique de formation et de sensibilisation menée par la DGUHC et le pôle interministériel « éradication de l'habitat indigne », qui créent dans les services (DDE et DDASS) une dynamique nouvelle sur ces sujets ;

- l'entrée dans la phase active du volet habitat indigne de la convention cadre État/Paris sur le logement, signée le 22 février 2002 qui prévoit le traitement de plusieurs dizaines d'immeubles. Ainsi les commissions d'octobre 2003, de juin 2004 et d'octobre 2004 ont accepté le traitement de près de 754 logements et chambres, conduisant à une production de 278 logements sociaux environ,

– la mise en œuvre de la résorption de « bidonvilles » métropolitains, avec le traitement en 2005 de celui de Cassis ; l'exercice 2006 devant permettre le démarrage opérationnel de ceux d'Antibes et de Strasbourg.

Au développement des opérations de RHI, s'ajoute le financement depuis 2005 des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) en matière d'insalubrité, qui permettent notamment de subventionner les études de repérage des logements à traiter et l'accompagnement des propriétaires pour la réalisation des travaux.

b) Les perspectives en 2006

Le projet de loi de finances prévoit une dotation 7 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2006, comme en 2005, et de 10 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 2 millions d'euros par rapport à 2005. Cette augmentation correspond aux prévisions de paiement aux collectivités territoriales.

Le programme prévisionnel 2006 est retracé dans le tableau suivant :

LA RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE EN 2006

	Nbre de logements	Coûts unitaires moyens <i>(en euros)</i>	Coût total <i>(en millions d'euros)</i>
Opérations de RHI	282	19.504	5,5
MOUS insalubrité	600	2.500	1,5
Total			7

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Notons qu'en application de l'article 122 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures nécessaires en vue de renforcer la lutte contre l'habitat indigne.

IV.- REGLEMENTATION DE L'HABITAT, POLITIQUE TECHNIQUE ET QUALITE DE LA CONSTRUCTION

La définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique technique de la construction nécessite chaque année de soutenir la réalisation, par les professionnels du secteur, d'études, de recherches et d'expérimentations. S'insérant dans la préoccupation générale du développement durable, ces démarches concerneront, en 2006, les principaux domaines suivants : la lutte contre l'effet de serre et les économies d'énergie, la santé publique des occupants, la sécurité et la prise en compte des risques naturels ou technologiques et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes âgées ou handicapées.

Une dotation de **6,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 5,9 millions d'euros de crédits de paiement** est prévue en 2006, contre 6,5 millions d'euros d'autorisations de programmes et 5,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2005.

Le projet annuel de performance évalue l'adaptation de la réglementation de l'habitat aux objectifs poursuivis en matière notamment de développement durable et d'adaptation des logements aux populations spécifiques. Le premier objectif est « *d'adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées* ». L'indicateur est le pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement du point de vue de la pratique des activités essentielles de la vie quotidienne (se laver, s'habiller, manger...). Il ne sera cependant malheureusement renseigné qu'en 2008.

Le second objectif est de « *promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction* ». Les deux indicateurs sont la consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques, dont la consommation d'énergie pour le chauffage et la consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire et la consommation énergétique globale tous usages confondus (chauffage, eau chaude sanitaire et usages spécifiques), bâtiments d'habitation et bâtiments occupés par des activités tertiaires, corrigée des variations climatiques. Ces deux indicateurs tentent d'évaluer la politique visant à promouvoir les économies d'énergies. **Votre Rapporteur s'interroge néanmoins sur la portée des leviers dont dispose réellement le responsable de programme.**

V.- L'ACTION SOUTIEN

L'action « soutien » comprend, d'une part, les emplois qui, tant en administration centrale qu'au niveau local, contribuent à la mise en œuvre des politiques regroupées au sein de la mission « Ville et logement » avec les masses salariales correspondantes, et, d'autre part, les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres, cette fois-ci, à la seule politique du logement.

En 2006, cette action devrait bénéficier de 156,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 156,49 millions d'euros de crédits de paiement, contre 157,7 millions d'euros en 2005. La répartition des crédits de l'action « soutien » est rappelée dans le tableau suivant :

ACTION « SOUTIEN »		<i>(en millions d'euros)</i>	
		PLF 2006	
		AE	CP
Études		4,9	5
Communication		1,2	1
Formation continue : actions nationales et interrégionales		0,26	0,26
Informatique, développement des applications nationales		1,51	1,2
Frais de déplacement des agents de la DGUHC		0,11	0,11
Fonctionnement MILOS		0,75	0,75
Personnel			
Rémunérations d'activité		97,72	97,72
Cotisations et contribution sociales		49,15	49,15
Prestations sociales et allocations diverses		1,29	1,29
TOTAL		156,90	156,49

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

1.- Les dépenses de personnel

L'action « soutien » regroupe l'ensemble des effectifs de la mission « ville et logement » qui devraient représenter **3.103 équivalents temps pleins en 2006, soit 12 de moins qu'en 2005.**

Les dépenses de personnels s'élèveront, en 2006, à 148,16 millions d'euros, soit une hausse de 2,9 %. Cette hausse résulte de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique (soit une augmentation de 1,9 million d'euros), de mesures catégorielles (à hauteur de 1,3 million d'euros), et du GVT (glissement-vieillesse – technicité) à hauteur de 1,1 million d'euros. La diminution de 12 équivalents temps pleins travaillés représente une baisse de 1,1 million d'euros. Le solde de l'évolution de dépenses de personnel résulte des

modifications dans la prise en compte des charges de pensions versées par l'État pour ses agents.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses de personnel :

DEPENSES DE PERSONNELS DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

(en millions d'euros)

	Estimation pour 2005	Demandé pour 2006	Variation 2005/2006	Crédits demandés pour 2006 ⁽¹⁾
À administratifs	401	407	+ 6	26,92
À techniques	415	425	+ 10	29,59
B administratifs	633	630	- 3	26,8
B techniques	575	573	- 2	26,62
Catégorie C	1.091	1.068	- 23	38,23
Total	3.115	3.103	- 12	148,16

(1) y compris charges sociales

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Les effectifs affectés à la mise en œuvre de la politique du logement représentent **3.009 équivalents temps plein travaillé (ETPT), répartis entre 276 ETPT dans les services d'administration centrale (DGHC et MILOS) et 2.733 ETPT dans les services déconcentrés du ministère de l'Équipement.**

a) La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et la construction

La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et la construction (DGHC) est chargée d'élaborer, d'animer et d'évaluer la politique du logement et de la construction.

Les effectifs de la direction générale seront en 2006 de 465 équivalents temps pleins (hors personnels mis à disposition et hors vacataires), dont 272 fonctionnaires de catégorie A, 84 de catégorie B et 109 de catégorie C. Les effectifs relevant des programmes « logement » seront de **231 dont 139 fonctionnaires de catégorie A, 43 de catégorie B et 49 de catégorie C.**

La DGHC a connu une réorganisation en 2005, qui a eu pour principal effet de mettre en place au sein de la direction un service de l'habitat et un service de l'aménagement et de l'urbanisme, permettant ainsi une répartition des attributions conforme à la loi organique relative aux lois de finances. Par ailleurs, a été créée une mission d'appui aux programmes dont le rôle est de soutenir l'activité des services et de fournir au directeur de programme les éléments nécessaires à l'exercice de sa mission.

Le service de l'habitat est chargé des politiques opérationnelles et du droit de l'habitat. Il en élabore les outils financiers, fiscaux et réglementaires. Il prépare le budget du logement et organise sa mise en œuvre. Il définit et gère les relations avec les organismes constructeurs de logements sociaux. Il conduit, dans le champ de compétence de la direction, les politiques de solidarité, de rénovation urbaine et

de mise en œuvre du droit au logement. Le chef de service est l'interlocuteur des Directions régionales de l'équipement responsables des BOP déconcentrés des programmes. Le service regroupe quatre sous-directions : la sous-direction du financement et du budget, la sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat, la sous-direction des organismes constructeurs et la sous-direction du droit de l'habitat.

Les effectifs d'administration centrale prennent aussi en compte ceux de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) qui a pour mission de contrôler les comptes et l'activité des organismes constructeurs de logement sociaux. En 2006, ses effectifs seront de 106 équivalents temps pleins travaillés (hors personnels mis à disposition par le ministre chargé des Finances, inscrits sur le programme « conduite et pilotages des politiques économiques, financières et industrielles »).

b) les effectifs déconcentrés

En 2006, 2.733 équivalents temps pleins travaillés concourent à la mission « ville et logement » dans les directions départementales et régionales de l'Équipement.

Une partie des personnels des Directions départementales de l'équipement instruit, pour le compte de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), les dossiers de demande d'aide présentés par les propriétaires. Certains d'entre eux contribuent également à la mise en œuvre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, notamment à l'instruction des projets financés par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). Enfin, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales, les services habitat des DDE peuvent être mis à la disposition des départements et des EPCI signataires d'une convention de délégation de compétence en matière d'aides publiques au logement.

À titre indicatif et sur la base d'une enquête relative à l'année 2004, la répartition des effectifs affectés à la politique du logement pour les programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* est la suivante :

REPARTITION DES EFFECTIFS DECONCENTRES

Programme	% ETPT ⁽¹⁾
Aide à l'accès au logement	19 %
Action « Aides personnelles »	1 %
Action « Accompagnement des publics en difficulté »	18 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	81 %
Action « Construction locative et amélioration du parc »	59 %
Action « Soutien à l'accession à la propriété »	1 %
Action « Lutte contre l'habitat indigne »	3 %
Action « Réglementation de l'habitat, politique technique »	18 %

(1) % des équivalents temps pleins travaillés des services déconcentrés œuvrant pour les programmes logement, en 2006, par action.

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

2.– Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement devraient représenter **8,73 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8,32 millions d'euros de crédits de paiement en 2006, contre 13,79 millions d'euros en 2005.**

Cette dotation tient compte d'un transfert de 375.000 euros en provenance du budget du ministère des Finances, de l'économie et de l'industrie, destiné à regrouper, sur le seul programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », l'ensemble des crédits de fonctionnement de la MILOS. Jusqu'à présent, ceux-ci étaient abondés, à parité, par le ministère de l'Équipement et le ministère des Finances, ce dernier transférant en gestion sa part sur le budget du ministère de l'Équipement.

Par ailleurs, la progression des moyens de fonctionnement s'explique par les améliorations et les développements qui seront apportés, en 2006, aux outils informatiques en matière de logement. En particulier, le système de suivi du financement du logement social sera complété de façon à tenir compte des conventions de délégation de compétence en matière d'aide à la pierre, conclues avec les collectivités territoriales.

Ainsi, les dépenses d'informatique devraient représenter, en 2006, 1,515 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros de crédits de paiement. Le montant pour 2005 n'est pas individualisable au sein du budget. Elles comprennent les crédits destinés à la maintenance et au développement des applications nationales relatives aux domaines du logement et de la construction.

Les besoins liés à la maintenance des applications existantes sont évalués à 400.000 euros. Les besoins liés au développement d'applications nouvelles ou à l'adaptation d'applications existantes sont estimés, quant à eux, à 1,115 million d'euros et se rapportent aux priorités suivantes : la refonte du système d'information sur le logement social ⁽¹⁾ (estimé à 700.000 euros), l'adaptation de l'application de gestion des sections départementales des aides publiques au logement (évalué à 180.000 euros), et la refonte de l'application « numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social » (estimé à 235.000 euros).

La dotation finançant **les études** devrait être, en 2006 comme en 2005, de 4,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Le programme prévisionnel pour les études centrales sera de l'ordre de 1,9 million d'euros, incluant notamment la réalisation ou l'actualisation des enquêtes nationales (enquête nationale sur le logement en collaboration avec l'INSEE, enquêtes annuelles sur l'occupation du parc social, les comptes des organismes d'HLM, les loyers du

(1) Celle-ci vise, d'une part, à intégrer les collectivités territoriales délégataires dans le système d'information sur le financement du logement social, et d'autre part, à simplifier et unifier les systèmes d'enquêtes auprès de l'ensemble des acteurs du secteur.

parc privé...). La dotation affectée aux études locales devrait être de 3 millions d'euros, correspondant à 150 études, d'un coût moyen de 20.000 euros.

L'objectif en 2006 sera de favoriser la connaissance des marchés du logement et de faciliter ainsi la territorialisation des politiques locales, et notamment la définition des objectifs attachés aux conventions de délégation de compétence des aides au logement.

Ainsi, 5 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2006, soit une diminution de 7 millions d'euros de crédits de paiement par rapport à 2005, due au transfert des dépenses d'études concernant l'urbanisme du budget du logement au programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique ».

Des moyens complémentaires pourront être rattachés au programme par voie de fonds de concours, notamment pour les études cofinancées par le FEDER. Ils sont estimés à 226.000 euros.

En 2006, 1,2 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1 million d'euros de crédits de paiement sont prévus pour financer **les actions de communication**.

Les actions de communication correspondent aux éditions, publications, périodiques, expositions et manifestations diverses, réalisées chaque année, au profit du public, des réseaux professionnels et des services déconcentrés (dépliants à destination de populations ciblées, les plaquettes thématiques sur les aides financières au logement, sur la réglementation en matière de construction, organisation de colloques, séminaires ou rencontres nationales...). Ces actions incluent également l'organisation de campagnes de communication, comme celle engagée en 2005 en faveur du nouveau prêt à taux zéro. Enfin, elles comprennent la maintenance et le développement du site Intranet de la DGHUC et du site Internet du ministère chargé du logement.

Les actions de formations nationales et interrégionales seront dotées en 2006 de 265.000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Le montant pour 2005 n'est pas individualisable au sein du budget. Cette dotation permettra de financer 1.656 jours de formation, le coût moyen par agent étant évalué à 160 euros. L'objectif sera de consolider l'intervention des directions départementales de l'Équipement dans les démarches et projets de rénovation urbaine ;

Les frais de déplacements des agents de la DGHUC devraient représenter, en 2006, 110.000 euros, soit une enveloppe annuelle de 462 euros par agent.

ANNEXE

DEPENSES FISCALES CONTRIBUANT AU PROGRAMME « AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT »

(en millions d'euros)

	Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de loyers	-	-	ε
Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	30	30	30
Exonération du revenu des logements loués à certaines pers. défavorisées	15	5	-
Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements neufs et des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire	60	70	70
Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements loués à des personnes de condition modeste	20	25	20
Exonération des plus-values immobilières des particuliers pour les cessions d'immeubles réalisées avant le 31 décembre 2007 à des organismes HLM ou des SEM gérant des logements sociaux	-	5	10
Exonération des produits tirés de sous-locations de logements consenties à des personnes socialement défavorisées	nc	-	-
Exonération des revenus tirés des locations de logements meublés à des personnes défavorisées	nc	nc	nc
Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt	-	-	515
Exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les loyers inférieurs à un certain plafond	10	10	10
Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	270	nc	nc
Exonération des unions d'économie sociale	-	ε	ε
Imposition au taux réduit de 16,5 % de la plus-value réalisée lors de la cession de biens immobiliers bâtis ou non bâtis à des bailleurs sociaux réalisée avant le 31 décembre 2007	-	ε	5
Exonération des transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions en matière de droit proportionnel	nc	nc	nc
Application du droit réduit de 1 % sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et d'organismes HLM	ε	ε	ε
Exonération des cessions de terrains par les collectivités locales aux offices publics d'HLM	nc	nc	nc
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	50	50	50
Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession ; pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif ; pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession	675	750	790
TOTAL	1.130	945	1.500

Source : projet annuel de performance

**DEPENSES FISCALES CONTRIBUANT AU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT ET
AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »**

(en millions d'euros)

	Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
Réduction d'impôt pour intérêts des emprunts contractés pour l'habitation principale	1	-	-
Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition afférentes à l'habitation principale ; dépenses de gros équipements, d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage, de travaux de protection contre les risques technologiques, d'acquisition de chaudières à condensation utilisant les combustibles gazeux, de travaux d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées	350	380	420
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	950	1.020	1.070
Dispositif PERISSOL	210	120	80
Déduction des dépenses de démolition et de reconstitution de toiture ou des murs extérieurs effectuées dans les zones franches urbaines	1	1	1
Déduction des dépenses exposées dans les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager	nc	nc	nc
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003	80	190	300
Dispositif BESSON	140	140	130
dispositif ROBIEN social	-	-	2
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1.900	1.720	1.700
Exonération de retenue à la source pour les dividendes et autres produits distribués par les sociétés immobilières d'investissement et par les sociétés immobilières de gestion	ε	ε	ε
Exonération des plus-values de cession de l'habitation en France des personnes physiques, non résidentes en France ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne	nc	nc	nc
Report d'imposition de la plus-value réalisée lors de la levée d'option d'un immeuble pris en crédit-bail et donné en sous-location à un tiers	nc	nc	nc
Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale	nc	nc	nc
Déduction des versements à fonds perdus effectués en faveur de certains organismes de construction	nc	nc	nc
Exonération des produits retirés par les sociétés immobilières d'investissement de leurs participations dans des sociétés civiles constituées en vue de la construction et de la gestion d'immeubles affectés à l'habitation	nc	nc	nc
Exonération sous certaines conditions et dans certaines limites des immeubles neufs acquis entre le 1 ^{er} juin 1993 et le 31 décembre 1994 ou entre le 1 ^{er} août et le 31 décembre 1995, et des immeubles anciens acquis entre le 1 ^{er} août 1995 et le 31 décembre 1996	nc	nc	nc
Exonération du droit de 1 % sur les actes de partage des copropriétés	ε	ε	ε
Droit fixe pour les personnes morales suivantes :	nc	nc	nc
Exonération de la vente de logements sociaux par les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte	ε	ε	ε
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	4.100	4.200	4.350
Exonération du gaz naturel utilisé pour le chauffage des immeubles à usage principal d'habitation	20	20	20
TOTAL	7.752	7.791	8.073

Source : projet annuel de performance

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 3 novembre 2005, la commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la mission « Ville et logement ».

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le budget du logement pour 2006 représente 6,331 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, et 6,346 milliards d'euros de crédits de paiement.

Le programme « aide à l'accès au logement », devrait être doté de 5,114 milliards d'euros. Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » devrait représenter 1,216 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, et 1,231 milliard d'euros de crédits de paiement. Plusieurs mesures ont modifié le périmètre du budget du logement entre 2005 et 2006. La gestion des frais de personnels des 3.013 agents participants à la mise en œuvre de la mission « Ville et Logement », ainsi que les crédits « supports » de la politique du logement figurent désormais dans l'action « soutien » du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ». Les dépenses de recherche, notamment les frais de fonctionnement du centre scientifique et technique du bâtiment, sont désormais inscrits dans la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur », ce qui produit un transfert de 26 millions d'euros. Depuis la dernière loi de finances, le prêt à taux zéro n'est plus financé par des moyens budgétaires, mais par un crédit d'impôt sur les sociétés, estimé à 515 millions d'euros en 2006, compensant l'absence d'intérêts perçus, pour les établissements de crédits distributeurs.

En conséquence, à périmètre constant c'est-à-dire en dehors de la dotation de l'État pour les prêts à taux zéro, émis jusqu'au 1^{er} février 2005, les moyens budgétaires de la politique du logement devraient afficher une très légère baisse apparente, néanmoins compensée par une forte hausse des dépenses fiscales en faveur du logement, qui devraient s'élever à 9,018 milliards d'euros en 2006, soit une hausse de 9,6 %.

Les aides personnelles au logement 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, le soutien financier de l'État, sous la forme d'une contribution versée au fonds national d'aide au logement (FNAL), devrait représenter, en 2006, 5,107 milliards d'euros, soit une baisse de 1,4 %. Cette baisse prend en compte le solde du FNAL, qui devrait connaître une amélioration en 2006, grâce notamment à l'amélioration de l'activité économique, à la baisse du chômage et à une diversification de ses ressources, à hauteur de 300 millions d'euros.

En ce qui concerne l'ANIL et les ADIL, qui ont pour mission de donner aux usagers tous les éléments leur permettant un choix véritable et indépendant dans la recherche des meilleures conditions de logement, la dotation qui leur est consacrée, soit 5,910 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, devrait se répartir de la façon suivante : 5,750 millions d'euros pour le fonctionnement de l'ANIL et des 68 ADIL, soit une subvention unitaire moyenne de 83.333 euros et 160.000 euros pour le fonctionnement des deux ADIL qui seront créées en 2006.

Par ailleurs, le ministère chargé du logement attribue chaque année des subventions de fonctionnement à certaines fédérations d'associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement. Il s'agit des associations d'aide à l'insertion par le logement des personnes défavorisées, des associations d'aide au logement des personnes handicapées et des associations de défense des droits des locataires. En 2006, le projet de budget prévoit une dotation de 1,740 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné une impulsion nouvelle à la construction de logements sociaux en prévoyant la construction de 100.000 logements en moyenne par an, soit un total de 500.000 logements sur la période 2005-2009, hors programme de rénovation urbaine. Sur ces 500.000 logements, 310.000 seront financés par des prêts locatifs à usage social et prêts locatifs aidés d'intégration. 140.000 logements le seront au moyen de prêts locatifs sociaux et 50.000 seront construits par l'association foncière logement.

Le projet de budget prévoit d'attribuer 480,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Cependant, 1,5 million d'euros a été transféré sur le programme « interventions territoriales de l'État » de la mission « politique des territoires » en vue de contribuer au financement de l'action « accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes ». Ainsi, pour 2006, le total des autorisations d'engagement destinées au logement locatif social s'établit à 482 millions d'euros, soit une augmentation de 9,05 %.

Les crédits de paiement devraient s'établir à 533,5 millions d'euros. Cependant, il convient encore de prendre en compte le transfert de 1,5 million d'euros sur le programme « interventions territoriales de l'État ». Ainsi, le total des crédits de paiement consacrés au logement locatif devrait s'élever à 535 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 15,05 %.

Ce sont donc des moyens sans précédent qui sont mobilisés en faveur du logement locatif social, donnant ainsi les moyens financiers nécessaires à la construction de 100.000 logements sociaux. L'impulsion donnée par le Gouvernement a permis un véritable rattrapage en matière de constructions de logement social, puisque le nombre de logements locatifs sociaux est passé de 56.288 en 2002 à 80.000 en 2005. Il devrait être de 100.000 en 2006.

Ces moyens budgétaires seront complétés par un ensemble de mesures visant à améliorer les conditions de financement du logement social et à faciliter la mise à disposition de terrains à bâtir aux organismes HLM. Il s'agit de la baisse du taux des prêts au logement social de 0,05 % et du taux du livret A, passé de 2,25 à 2,00 % ; de la réduction de 0,15 % supplémentaire du taux des prêts au logement social, par une diminution de la baisse de rémunération des réseaux bancaires collecteurs du livret A ; de l'allongement de la durée maximale des prêts au logement social ; de la création de prêts adossés à la ressource du livret A, dédiés à l'acquisition de foncier et de l'accélération des procédures de mobilisation des terrains publics, une décote, représentant jusqu'à 25 % de l'estimation de la valeur du terrain par le service des domaines pouvant être appliquée.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a également prévu un renforcement important des moyens de l'ANAH de sorte qu'elle puisse financer, en plus de son programme actuel, 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009 et contribuer à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période.

La dotation de fonctionnement devrait être, comme en 2005, de 5,7 millions d'euros. La subvention d'investissement, quant à elle, devrait représenter 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,9 % et 385 millions d'euros de crédits de paiement, soit une légère baisse de 2,53 %.

La taxe sur les logements vacants devrait s'élever en 2006 à 25 millions d'euros. Par conséquent, l'ANAH devrait disposer de 505 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 410 millions d'euros de crédits de paiement. Grâce aux aides de l'ANAH, plus de 35.000 logements privés à loyers maîtrisés seront produits en 2006, et environ 16.000 logements vacants seront remis sur le marché locatif. L'Agence subventionnera aussi le traitement de plus de 39.000 logements indignes.

S'agissant de la dépense fiscale, l'application du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration et d'entretien des logements de plus de deux ans devrait représenter 4,35 milliards d'euros. L'article 66 du projet de loi de finances prévoit de majorer le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale favorisant les économies d'énergie.

En 2006, la dotation consacrée à l'accueil des gens du voyage devrait s'élever à 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20 millions d'euros de crédits de paiement. Cette dotation devrait permettre, à l'initiative des collectivités territoriales, la création d'environ 2.400 places nouvelles et 15 aires de grand passage. En outre, elle devrait permettre la mise aux normes d'hygiène et de sécurité d'environ 440 places existantes. Enfin, 35 terrains dits familiaux, destinés à faciliter la sédentarisation des gens du voyage, devraient également pouvoir être financés.

La loi de finances pour 2005 a transformé le prêt à taux zéro en crédit d'impôt, l'a étendu et amélioré ses barèmes. Ce nouveau dispositif permet de porter le nombre de ménages aidés de moins de 100.000 à plus de 200.000.

Le projet de budget prévoit des dotations budgétaires pour financer les derniers prêts émis jusqu'en février 2005. Ainsi, 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus et 80 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant à près de 1.600 prêts à taux zéro d'un montant moyen de subvention de prêt de 6.250 euros.

Par la suite, l'alimentation du nouveau prêt à taux zéro par le mécanisme de crédit d'impôt aura pour conséquence la suppression de la dotation budgétaire. Le financement du prêt se fera sous forme de dépenses fiscales. Sur la base des estimations de volume de prêts, le crédit d'impôt au titre du nouveau prêt à taux zéro montera progressivement en puissance à compter de 2006 et atteindra son régime de croisière de 1,4 milliard d'euros en 2010, pour 240.000 prêts émis chaque année.

En 2006, la dépense fiscale en faveur du prêt à taux zéro devrait représenter 515 millions d'euros.

Dans le cadre de l'engagement national pour le logement, le Gouvernement a, en outre, prévu des mesures complémentaires pour favoriser l'accession sociale à la propriété. Dans les agglomérations où le marché est très tendu, le bénéfice du nouveau prêt à taux zéro sera étendu aux ménages gagnant jusqu'à 7.200 euros par mois pour les familles avec trois enfants, contre 4.500 euros auparavant. Un taux de TVA réduit sera appliqué aux opérations d'accession sociale réalisées dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Les plafonds de ressources du dispositif de location-accession ont été relevés au niveau de ceux actuellement en vigueur pour le prêt à taux zéro. Ces différentes mesures faciliteront la réalisation du programme « maisons à 100.000 euros ».

En ce qui concerne le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS), qui a pour mission de gérer pour le compte de l'État la garantie que celui-ci accorde aux prêts à l'accession sociale (PAS) et, depuis octobre 1995, à certains prêts à taux zéro, par l'indemnisation pour les établissements de crédit, des pertes en cas de défaillance d'un bénéficiaire d'un de ces prêts, le nombre de nouveaux prêts garantis par l'État en 2006 devrait s'élever à 65.000 prêts à l'action sociale pour un montant unitaire moyen de 77.000 euros, et 70.000 prêts à taux zéro, d'un montant moyen de 20.000 euros.

En vertu de l'article 21 du projet de loi de finances, adopté en première partie, le dispositif de garantie devrait évoluer en 2006, l'État reprenant les engagements autrefois souscrits par le FGAS. Un nouveau dispositif sera mis en place avant le 1^{er} janvier 2006 afin de maintenir pour les emprunteurs les mêmes conditions de garantie que par le passé.

Par conséquent le projet de budget prévoit, à titre conservatoire, une dotation de 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement correspondant à la cotisation que l'État aurait versée au fonds de garantie selon les règles en vigueur en 2005, permettant de faire face aux sinistres prévisionnels sur ces produits, ainsi que 2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour financer les frais de gestion des prêts.

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier en 2006, comme en 2005, de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 18 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse apparente de 15,1 %, due à des raisons techniques. Jusqu'à présent, ces opérations étaient financées en dépenses ordinaires. Or, ces opérations sont réalisées en plus d'un an. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique, la dotation permettant d'engager ces opérations est distincte de celle permettant de les payer. Les crédits de paiement prévus pour 2006 tiennent ainsi compte de la périodicité réelle des paiements des opérations de lutte contre le saturnisme. Le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû à la présence d'anciennes peintures dans l'habitat devrait être doté de 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 8 millions d'euros de crédits de paiement. Les actions financées resteront identiques, mais couvriront cependant, pour certaines d'entre elles, un champ plus large. Ce sera notamment le cas des travaux de suppression du risque d'exposition au plomb, étendus aux causes immédiates de la dégradation, afin d'assurer la pérennité de la protection. Le coût de ces travaux devrait donc être sensiblement plus élevé. La résorption de l'habitat insalubre est une opération sous maîtrise d'ouvrage public locale destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à traiter les immeubles insalubres définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. L'État peut accorder des subventions aux collectivités locales qui engagent de telles opérations. En 2006, une dotation de 7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement est prévue.

Enfin, l'action « soutien » comprend, d'une part, les emplois qui, tant en administration centrale qu'au niveau local, contribuent à la mise en œuvre des politiques regroupées au sein de la mission « Ville et logement » ainsi que les masses salariales correspondantes et, d'autre part, les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres à la seule politique du logement. En 2006, cette action devrait bénéficier de 156,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 156,49 millions d'euros de crédits de paiement.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé nécessaire de rappeler, dans la présentation du budget, l'ensemble des aides fiscales en faveur du logement, notamment avec la transformation sous forme de crédit d'impôts du prêt à taux zéro. Il sera ainsi possible de connaître l'effort global consacré par la puissance publique au logement social.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Michel Piron** a rappelé que le budget du logement a connu une augmentation considérable en 2005 (+ 8 %) et qu'en conséquence la baisse relative des crédits de paiement cette année constitue en fait la consolidation d'une vitesse de croisière élevée. Par ailleurs, la suppression du FGAS peut se justifier par l'importance des fonds disponibles, surdimensionnés par rapport aux risques actuels du marché immobilier. Pour autant, l'État accorde sa garantie, ce qui pourrait s'avérer utile en cas de retournement du marché avec une augmentation des taux d'intérêt et une diminution de la valeur des biens.

M. Pierre Hériaud a également considéré, s'agissant du FGAS, que les risques sont faibles en raison des nombreuses garanties prises par les banques. Il faut en revanche s'inquiéter des conditions de financement du logement social *via* le livret A. La diminution du taux des commissions versées aux organismes bancaires de 5 points de base au début de l'année 2005 ne s'est pas intégralement reportée sur le niveau des prêts consentis. Les établissements bancaires ont ainsi été amenés à subir des marges négatives de plus de 25 points de base. La nouvelle diminution de 10 points de base du taux de commissionnement permettra de récupérer, au début de l'année 2006, la baisse de 15 points du taux des prêts.

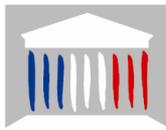
Pour autant, la nouvelle formule de calcul mécanique du taux de rémunération du livret A risque de remettre en cause, dès le début de l'année prochaine, les ressources du logement social. En effet, les évolutions de l'EONIA à trois mois et de l'inflation risquent de faire passer à nouveau le taux de rémunération à 2,25 %, compte tenu des règles d'arrondis. On peut d'ailleurs se demander, s'agissant de la rémunération de La Poste en tant que collecteur du livret A, s'il est logique économiquement d'avoir un taux de rémunération de l'apporteur d'affaires à hauteur de 70 %, alors que la moyenne du marché est de 25 %.

Votre Rapporteur spécial a jugé que seule une présentation globale de l'évolution du budget du logement, intégrant les dépenses fiscales, était de nature à rendre compte de la réalité. Il a regretté l'opération budgétaire sur le FGAS, qui ne constitue pas un excellent signe psychologique, même si la garantie de l'État est maintenue, et a acquiescé aux difficultés du nouveau mode de calcul automatique du taux de rémunération du livret A.

*

* *

À l'issue de l'examen des crédits des programmes « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien » sur le rapport de M. François Grosdidier, la Commission, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, a *adopté* les crédits de la Mission « Ville et logement » et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.



N° 2568 – Rapport de M. François Scellier fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), par M. Gilles Carrez, rapporteur général - annexe n° 41 - Ville et logement - aide à l'accès au logement - développement et amélioration de l'offre de logement