



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 47

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. François SCELLIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2008	13
I.– DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE	13
A.– LA POLITIQUE DU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT	13
1.– Le budget des programmes <i>Aides à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	13
2.– Plusieurs programmes participent au financement de la politique du logement	14
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007	15
1.– L'exécution budgétaire en 2006	15
2.– L'exécution budgétaire en 2007	17
a) <i>L'exécution budgétaire du programme Aide à l'accès au logement</i>	17
b) <i>L'exécution du programme Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	18
C.– LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	19
1.– L'action <i>Soutien</i>	19
a) <i>Les dépenses de personnel</i>	20
b) <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	21
2.– L'action <i>Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction</i>	23
II.– LES MUTATIONS DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	24
A.– UN RECOURS CROISSANT À DES DISPOSITIFS FISCAUX	24
B.– UNE IMPLICATION CROISSANTE DU 1 % LOGEMENT	25
C.– LA DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	26

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES À LA PERSONNE	29
I.– LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	29
A.– UN BUDGET DE 14 MILLIARDS D'EUROS POUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	29
1.– 6 millions de ménages bénéficient des aides personnelles au logement	29
2.– Un budget de 14 milliards d'euros	31
B.– LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE	32
1.– Le financement des aides personnelles au logement en 2006 et en 2007	32
<i>a) La sous-budgétisation de la contribution de l'État au FNAL en 2006</i>	32
<i>b) La revalorisation des barèmes en 2007</i>	33
2.– L'indexation des barèmes sur l'indice de référence des loyers en 2008.....	34
C.– L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	35
II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	36
A.– LE FINANCEMENT DE L'ANIL ET DES ADIL	36
B.– LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉS	36
III.– LA RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT	37
A.– LE DÉVELOPPEMENT DU PARC D'HÉBERGEMENT D'URGENCE DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	37
B.– LE PLAN D'ACTION RENFORCÉ POUR LES SANS-ABRIS	38
C.– LE DROIT AU LOGEMENT	39
TROISIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL	41
I.– UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL	42
A.– LA RELANCE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	42
1.– Le Plan de cohésion sociale	42
2.– Le pacte national pour le logement	43
3.– La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale	44
<i>a) 80 000 logements financés en 2005</i>	44
<i>b) Le bilan du Plan de cohésion sociale en 2006</i>	44
<i>c) Une nouvelle impulsion au financement de logements sociaux en 2007</i>	46
<i>d) Un premier bilan des trois premières années du Plan de cohésion sociale</i>	46
B.– LA LOI INSTITUANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : UNE NOUVELLE IMPULSION EN FAVEUR DU PARC LOCATIF SOCIAL	49
1.– Un programme ambitieux	49

2.– Des moyens renforcés en 2008.....	52
<i>a) Les dotations budgétaires</i>	52
<i>b) Les aides fiscales</i>	52
II.– LE BILAN DES AIDES À LA PIERRE	53
A.– LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	53
1.– Les prêts locatifs à usage social.....	53
2.– Les prêts locatifs aidés d'intégration	54
B.– LE LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE.....	55
1.– Les prêts locatifs sociaux.....	55
2.– Les prêts locatifs intermédiaires	56
C.– LA RÉHABILITATION DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	56
1.– La réhabilitation de logements locatifs sociaux	56
2.– Les opérations de démolition-reconstruction	57
D.– LA SURCHARGE FONCIÈRE.....	58
QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ	59
I.– L'ACTION DE L'ANAH EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ	59
A.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	59
1.– Le renforcement des compétences de l'ANAH	59
2.– La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale.....	60
<i>a) L'augmentation des dépenses d'intervention en 2005 et 2006.....</i>	60
<i>b) L'action de l'ANAH en 2007.....</i>	63
3.– Des moyens confortés en 2008.....	65
B.– DÉVELOPPER L'OFFRE LOCATIVE PRIVÉE ET LES AIDES EN FAVEUR DES LOCATAIRES AUX REVENUS MODESTES	66
C.– DIMINUER LE PARC DE LOGEMENTS VACANTS.....	67
1.– La lutte contre la vacance des logements	67
2.– Le dispositif de garantie des risques locatifs	68
D.– L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'ANAH	68
1.– Le conventionnement sans travaux	68
2.– L'accompagnement de la mise en œuvre du droit opposable au logement.....	70
II.– LA DIVERSIFICATION DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENTS LOCATIFS.....	70
A.– LE DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF « ROBIEN »	70

B.– DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ INTERMÉDIAIRE : LE DISPOSITIF « BORLOO »	72
CINQUIÈME PARTIE : RÉHABILITER LE PARC PRIVÉ DE LOGEMENT	75
I.– LES AIDES À LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ	75
A.– LES AIDES DE L'ANAH EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES MODESTES.....	75
B.– LES AIDES FISCALES	76
II.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	77
A.– LA LUTTE CONTRE LE SATURNISME	78
1.– La lente montée en charge du dispositif	78
2.– Des moyens confortés en 2008	80
B.– LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE	81
1.– Le traitement de l'insalubrité irrémédiable	81
2.– Le financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre en 2008	82
C.– LES INTERVENTIONS DE L'ANAH AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	83
III.– LE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	84
A.– UN DISPOSITIF RÉFORMÉ	84
B.– LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF	85
IV.– L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AUX NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALE ET AUX BESOINS DES PERSONNES ÂGÉES	87
A.– L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES	87
B.– LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'HABITAT	88
SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	91
I.– UN CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT	91
A.– UNE CRÉDIT D'IMPÔT POUR FACILITER L'ACQUISITION D'UNE RÉSIDENCE PRINCIPALE ..	91
B.– LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF	93
II.– LA MONTÉE EN CHARGE DU PRÊT À TAUX ZÉRO	95
A.– LE NOUVEAU DISPOSITIF DE PRÊT À TAUX ZÉRO	95
1.– Le renforcement du prêt à taux zéro	95
2.– Une mesure qui favorise l'accession à la propriété des ménages modestes	97
B.– LE FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE L'ANCIEN PRÊT À TAUX ZÉRO	98
III.– FAVORISER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	98
A.– DÉVELOPPER LA LOCATION-ACCESSION	98

B.– LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS	99
C.– LE PASS-FONCIER.....	100
EXAMEN EN COMMISSION	103
<i>Article 60 (Article L. 834-1 du code de la sécurité sociale) Harmonisation des taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL)</i>	<i>105</i>
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	111
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ...	113
ANNEXE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE L'ANAH PAR RÉGION.....	114

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 93 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

**LE BUDGET DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT
ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT**

En 2008, le budget du logement devrait s'élever à **6,546 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une hausse de 6,5 % par rapport à 2007 et à **6,15 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une augmentation de 3 % par rapport à 2007 :

– le programme *Aide à l'accès au logement* progresse de 1,1 % pour s'élever à 4,99 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ;

– le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* représente 1,55 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 29 % et 1,16 milliard d'euros de crédits de paiement, en augmentation de 12,4 % par rapport à 2007.

La contribution financière de l'État aux aides au logement prend la forme d'une contribution versée au fonds national d'aide au logement : elle devrait s'élever à **4,98 milliards d'euros, soit une hausse de 1,1 % par rapport à 2007.**

Compte tenu de la nouvelle programmation posée par la loi du 5 mars 2007, 142 000 logements locatifs sociaux nouveaux devraient être financés en 2008. 798 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 530 millions d'euros de crédits de paiement financeraient ce programme.

Les dépenses d'interventions de l'ANAH devraient être dotées de **500 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2007, et de **370 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une progression de 12,6 % par rapport à 2007. L'ANAH devrait contribuer à la production de 37 000 logements à loyers maîtrisés, à la remise sur le marché de 14 000 logements vacants, rénover 13 500 logements insalubres et 21 000 copropriétés dégradées et subventionner les travaux de 33 000 propriétaires impécunieux. La dotation consacrée aux aires d'accueil des gens du voyage devrait s'élever à **40 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et à **46 millions d'euros de crédits de paiement.**

Concernant la politique d'accession sociale à la propriété, le projet de budget finance les derniers prêts à taux zéro émis jusqu'en février 2005, avant sa transformation en dispositif fiscal. Ainsi, 1,8 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,55 million d'euros de crédits de paiement sont prévus. Le nouveau dispositif de prêt à taux zéro devrait représenter une dépense fiscale de **500 millions d'euros et concerner 270 000 ménages.** La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a créé un dispositif de crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour les accédants à la propriété. Celui-ci est renforcé par le présent projet de loi de finances. Plus de **700 000 ménages** pourront bénéficier chaque année de ce crédit d'impôt pour une dépense fiscale estimée à **220 millions d'euros en 2008.**

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier de **25 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une légère baisse de 3,8 % par rapport à 2007, et de **25 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une augmentation de 8,7 % par rapport à 2007.

L'action *Réglementation relative à l'habitat* devrait être dotée de **8,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et de **7,2 millions d'euros de crédits de paiement** et l'action *Soutien* devrait bénéficier de **168,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une hausse de 7,2 % et de **167,9 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une hausse de 6,5 %.

INTRODUCTION

La France connaît depuis plusieurs années une crise profonde du logement. Cette crise freine l'accès au logement de l'ensemble de nos concitoyens et touche plus particulièrement les ménages modestes. Les manifestations en sont connues : le taux d'effort des ménages pour payer leur loyer après versement des aides au logement a augmenté de 3,5 points entre 1998 et 2002, la proportion de primo-accédants dans le nombre total des accédants n'a cessé de diminuer pour se situer à 59,2 % en 2003, le nombre de ménages ayant fait une demande auprès des organismes HLM n'a cessé de croître passant de 915 000 en 1992, à 1,04 million en 2002 et 1,19 million en 2007.

Les causes de cette crise sont multiples : déficit de production de logements dans les parcs privé et public depuis plusieurs dizaines d'années, multiplication des phénomènes de « décohabitation » en raison de l'évolution sociologique et démographique de la population, et hausse très importante des prix dans les secteurs foncier et immobilier. Ainsi, la hausse globale du prix du terrain à bâtir est estimée à 40 % entre 1999 et 2004. De même, entre le quatrième trimestre 2000 et le quatrième trimestre 2006, les prix des logements anciens en France (hors Île de France) ont augmenté de 110 % pour les appartements et de 86,1 % pour les maisons ⁽¹⁾.

Face à cette crise, le Gouvernement mène une politique globale visant à agir sur l'ensemble de la chaîne du logement. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné une nouvelle impulsion à la construction de logements sociaux en prévoyant le financement de **500 000 logements sur la période 2005-2009**. Ces objectifs de financement ont été portés à **591 000** par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007. La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a prévu plusieurs mesures pour améliorer l'équilibre financier des opérations locatives sociales, pour favoriser la mobilisation de la ressource foncière et pour accompagner les maires bâtisseurs.

S'agissant du parc locatif privé, le dispositif « Robien » a permis une relance vigoureuse de la construction de logements locatifs. Il a été réformé par la loi du 13 juillet 2006, qui a créé un dispositif « Borloo » permettant de développer un parc locatif intermédiaire. Parallèlement la loi de programmation pour la cohésion sociale a renforcé les moyens financiers de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour lui permettre de subventionner les travaux des propriétaires-bailleurs, de lutter contre la vacance des logements et de subventionner les travaux des propriétaires-occupants modestes. La loi du 13 juillet 2006 a étendu les compétences de l'ANAH à un conventionnement sans travaux.

(1) En Île de France, la hausse des prix des logements anciens s'est établie à 93,9 % à Paris sur la même période, à 102,8 % en petite couronne et à 103,7 % en grande couronne.

La réforme du prêt à taux zéro, qui l'a étendu aux logements anciens et en a amélioré les barèmes, a permis d'augmenter le nombre de primo-accédants aidés et de le porter à **270 000 par an**. La loi du 21 août 2007 a mis en place un dispositif de crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt qui devrait accompagner l'accession à la propriété de **700 000 ménages en 2008**.

Enfin, la loi du 5 mars 2007 a reconnu le droit au logement et prévoit qu'à compter du 31 décembre 2008, les demandeurs les plus prioritaires puissent faire valoir leur droit à un logement stable.

Votre Rapporteur spécial tient à saluer l'ensemble de ces réformes. Les premiers résultats sont aujourd'hui tangibles puisqu'en 2006, ont été comptabilisées 421 000 mises en chantier, ce qui constitue un niveau historiquement élevé. **Il tient néanmoins à souligner la situation particulièrement tendue du marché du logement en Île-de-France, situation qui doit justifier, il en est convaincu, des mesures spécifiques à cette région.**

Le projet de loi de finances pour 2008 s'inscrit dans le cadre de cette politique volontariste. En effet, les crédits demandés au titre des programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement* devraient s'élever à **6,55 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 6,5 % par rapport à 2007** et à **6,15 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation annuelle de 3 %**. Conformément à la programmation du Plan de cohésion sociale, renforcée par la loi du 5 mars 2007, les dotations au parc locatif social et à l'ANAH connaissent une forte hausse.

Ce budget s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. **Votre Rapporteur spécial tient à souligner les améliorations qui pourraient être apportées à la démarche de performance.** Trop d'indicateurs dépendent de la conjoncture immobilière et ne permettent pas réellement d'évaluer la politique du logement. D'autres constatent la part de crédits affectés à telle ou telle politique (par exemple, la part des crédits de l'ANAH affecté à la lutte contre l'insalubrité) sans que cela ne permette d'appréhender l'efficacité des actions menées. En outre, compte tenu du recours croissant à des dispositifs d'incitation fiscale, **il est indispensable d'adapter la méthodologie retenue pour les projets annuels de performances et d'intégrer une évaluation des dépenses fiscales.** Enfin, compte tenu de la priorité donnée, dans le cadre du plan de cohésion sociale, au parc locatif social et aux actions de l'ANAH pour développer le parc locatif privé, **il apparaîtrait souhaitable que ces deux politiques fassent l'objet de deux actions distinctes.**

Néanmoins les moyens budgétaires des deux programmes de la mission *Ville et logement* ne sont que partiellement représentatifs du financement de la politique du logement. En effet, les dépenses fiscales, notamment depuis la réforme du prêt à taux zéro en 2005, constituent une part croissante de l'effort financier de l'État. En 2008, elles devraient s'élever à **10,2 milliards d'euros**. Au total, l'effort public en faveur du logement devrait dépasser légèrement **36 milliards d'euros en 2008**, soit une hausse de **6,2 % par rapport à 2007**.

PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2008

I.- DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE

A.- LA POLITIQUE DU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT

1.- Le budget des programmes *Aides à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement*

En 2008, les crédits demandés au titre du logement sur la mission *Ville et logement* devraient s'élever à **6,55 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 6,5 % par rapport à 2007** et à **6,15 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation annuelle de 3 %** :

– le programme *Aide à l'accès au logement* progresserait de 1,1 % pour s'élever à 4,99 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ;

– les crédits du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* représenteraient **1,55 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 29 %** et **1,2 milliard d'euros de crédits de paiement, en augmentation de 12,4 % par rapport à 2007**.

PRÉSENTATION DU BUDGET DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2007	PLF 2008	2007/2008 (en %)	LFI 2007	PLF 2008	2007/2008 (en %)
Aide à l'accès au logement	4 941,04	4 993,90	1,07	4 941,03	4 993,90	1,07
Aides personnelles	4 933,01	4 985,90	1,07	4 933,01	4 985,90	1,07
Accompagnement des publics en difficultés	8,03	8	- 0,32	8,03	8	- 0,32
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 203,49	1 552,42	28,99	1 030,19	1 158,17	12,42
Construction locative et amélioration du parc	1 004,99	1 343,86	33,72	827,76	951,86	14,99
Soutien à l'accession à la propriété	7,66	6,45	- 15,77	14,60	6,20	- 57,55
Lutte contre l'habitat indigne	25,86	25,00	- 3,32	22,85	25,00	9,41
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7,36	8,20	11,42	7,35	7,20	- 2,06
Soutien	157,63	168,91	7,16	157,62	167,91	6,53
Total	6 144,52	6 546,32	6,54	5 971,22	6 152,07	3,03

Source : projet annuel de performances pour 2008

2.— Plusieurs programmes participent au financement de la politique du logement

Au sein du budget de l'État, d'autres programmes que ceux de la mission *Ville et logement* comprennent des crédits concourant au financement de la politique du logement :

– le programme *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* regroupe les crédits consacrés à l'amélioration du logement dans les départements d'outre-mer. Ceux-ci s'élèveraient à **236 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 200 millions d'euros de crédits de paiement** en 2008 ⁽¹⁾ ;

– le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* finance pour partie la lutte contre l'habitat indigne, le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;

– le programme *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État* comprend les crédits finançant les primes d'épargne-logement versées au moment de la clôture d'un plan épargne logement et d'un compte épargne-logement. Une dotation de **1,122 milliard d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement est prévue, à ce titre, par le projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial regrette la sous-budgétisation de ce programme en 2006 et en 2007, conduisant à reporter les charges sur l'exercice suivant ⁽²⁾ : il s'interroge, dès lors, sur le caractère suffisant de la dotation prévue en 2008 ;

– le programme *Épargne* finance aussi des bonifications de prêts à l'accession individuelle ou aux organismes HLM, d'une part, et des dispositifs de garantie d'autre part. Ces dispositifs, en voie d'extinction, seraient financés à hauteur de 6,8 millions d'euros en 2007 ;

– le programme *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* finance notamment les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'État dans le domaine du logement, **à hauteur de 24,35 millions d'euros en 2008**. Il comprend la garantie pour les prêts à taux zéro et les prêts à l'accession sociale ⁽³⁾ (24 millions d'euros) ainsi que la garantie pour les prêts spéciaux et les prêts complémentaires consentis aux fonctionnaires par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs (50 000 euros) et aux rapatriés (300 000 euros) ;

(1) Le Rapporteur spécial de la mission Outre-mer a cependant noté, lors de la réunion de la commission des finances du 30 octobre, l'importante dette de l'État à l'égard des opérateurs de logement social en outre-mer, qui pourrait s'élever selon ses estimations à 500 millions d'euros.

(2) Ainsi en 2007, la dotation de 4,4 milliards d'euros a été presque intégralement consommée dès la fin avril.

(3) En application des dispositions de l'article 34 de la loi de finances pour 2006, l'État a repris à sa charge la totalité des engagements antérieurement souscrits par la société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale à compter du 1^{er} janvier 2006. Ces engagements concernent notamment la garantie des prêts à l'accession sociale (PAS) et de certains prêts à taux zéro (PTZ) des générations antérieures à 2007.

– la compensation aux collectivités territoriales de l’allongement de 15 à 25 ans de l’exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la production de logements sociaux dans le cadre du Plan de cohésion sociale fait l’objet d’une dotation budgétaire de **109,48 millions d’euros en 2008**, ainsi que la compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux ;

– enfin le programme *Rénovation urbaine* de la mission *Ville et logement* finance les opérations menées par l’ANRU. Auditionné par votre Rapporteur spécial, M. Philippe Van de Maele, directeur général de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine, a indiqué le programme national de rénovation urbaine prévoit de démolir **250 000 logements sociaux** d’ici 2013, d’en construire autant et d’en réhabiliter **400 000**. Au total, 531 quartiers devraient être rénovés. Le projet de loi de finances prévoit une enveloppe de **385 millions d’euros en autorisations d’engagement** et de **200 millions d’euros en crédits de paiement**.

Comme le rappelle le tableau suivant, **l’ensemble des dotations budgétaires en faveur de la politique du logement devrait représenter 9,217 milliards d’euros en 2008**, dont 5,026 milliards d’euros pour le financement des aides à la personne et 1,404 milliard d’euros pour financer les aides à la pierre. **L’articulation du financement de la politique du logement entre ces différents programmes, mériterait d’être clarifiée. Il serait notamment souhaitable qu’un bilan global de la construction et de la rénovation de logements sociaux, zones de rénovation urbaine comprises, soit proposé par le projet annuel de performances.**

LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

(en milliards d’euros)

	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾	2006 ⁽¹⁾	LFI 2007	PLF 2008
Aides à la personne	5,10	5,49	5,34	5,280	5,73	5,14	4,97	5,03
Aides à la pierre	1,95	1,94	1,78	1,63	1,54	1,46	1,32	1,40
Total aides budgétaires	10,07	10,24	9,68	9,39	9,92	9,39	9,07	9,22

(1) Crédits mandatés.

Source : ministère du Logement et de la ville

B.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007

1.– L’exécution budgétaire en 2006

La loi de finances pour 2006 a doté les deux programmes « logement » de 6,309 milliards d’euros d’autorisations d’engagement et de 6,324 milliards d’euros de crédits de paiement. **6,078 milliards d’euros d’autorisations d’engagement ont été engagés et 6,165 milliards d’euros de crédits de paiement ont été mandatés.**

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Crédits votés	Crédits ouverts	Crédits engagés	% ⁽¹⁾	Crédits votés	Crédits ouverts	Crédits mandatés	% ⁽¹⁾
Aide à l'accès au logement	5 114,68	5 114,90	5 114,81	99,99	5 114,68	5 114,90	5 114,81	100
Dév. et amélioration offre de logement	1 195,17	1 048,53	963,92	91,93	1 210,13	1 060,55	1 050,23	99,03
Total	6 309,85	6 163,44	6 078,73	98,63	6 324,81	6 175,45	6 165,04	99,83

(1) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits ouverts.

Source : rapport annuel de performances pour 2006

L'exécution 2006 a été marquée par une inadéquation entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Six avis défavorables ont été émis par les contrôleurs financiers régionaux sur les projets de BOP et douze avis favorables avec réserves, motivés à chaque fois par l'insuffisance des crédits de paiement par rapport aux autorisations d'engagement. Le ministère a été amené à compléter le manque de crédits de paiement par un prélèvement sur les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) à hauteur de 250 millions d'euros.

Se pose aussi la question de la sous-évaluation initiale des crédits votés en loi de finances, comme en témoigne la persistance d'une dette importante à l'égard des organismes de logement social (196 millions d'euros), le recours aux SACI pour diminuer la dette à leur égard et le déficit du Fonds national d'aide au logement.

La mise en œuvre de la LOLF a permis de dégager des marges de manœuvre pour les gestionnaires et leur a permis de redéployer des crédits, notamment pour abonder la dotation du prêt à taux zéro, sous-évaluée par la loi de finances initiale. Néanmoins, comme le note le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006 : *« il n'a pas été tiré parti de toutes les possibilités ouvertes par la LOLF et la pratique de la fongibilité reste très encadrée. En outre, le suivi de la consommation des crédits doit être fiabilisé pour permettre un suivi instantané par les gestionnaires et le contrôle financier ».*

Enfin, le développement des délégations des aides à la pierre pour le financement du logement locatif social, prévu par l'article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, limite les marges de manœuvre des responsables de programme pour la mise œuvre de la fongibilité des crédits. **Il convient donc de veiller à ce que les engagements de l'État soient respectés et trouver des modalités souples permettant de retrouver une certaine fongibilité en fonction des rythmes de consommation effective des crédits.**

Les crédits ouverts sur le programme *Aide à l'accès au logement* s'établissent à 5 114,68 millions d'euros. Une réserve de 5 % de ces crédits – soit 255,73 millions d'euros – a été constituée à titre de précaution. Celle-ci a été levée à l'automne. De plus, ont été intégrés en gestion 225 090 euros de crédits reportés de 2005 sur 2006.

La loi de finances pour 2006 a doté le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de 1,195 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,210 milliard d'euros de crédits de paiement.

Le montant des reports de l'exercice 2005 sur celui de 2006 s'est élevé à 1,53 million d'euros en autorisations d'engagement et à 41,16 millions d'euros de crédits de paiement. 40 millions d'euros de crédits de paiement ont été affectés au paiement des prêts à taux zéro accordés antérieurement au 1^{er} février 2005. **5 % des crédits, hors dépenses de personnel, ont été mis en réserve à titre de précaution ; les crédits du titre 2 ont fait l'objet d'une mise en réserve de 0,1 %.** Pour les autres crédits, la mise en réserve s'établit à 46,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 47,33 millions d'euros de crédits de paiement, soit un niveau nettement inférieur à celui de 2005. Compte tenu des différents mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, **les ouvertures de crédits ont représenté 1,048 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, soit 87,7% des crédits votés et 1,060 milliard d'euros de crédits de paiement, soit 87,6% des crédits votés.**

2.– L'exécution budgétaire en 2007

a) L'exécution budgétaire du programme Aide à l'accès au logement

4,941 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances sur le programme *Aide à l'accès au logement* ⁽¹⁾.

Une réserve de 5 % de ces crédits, soit 247,05 millions d'euros, a été constituée à titre de précaution. Cependant, compte tenu de l'impossibilité de différer le paiement des aides au logement, elle est traditionnellement levée à l'automne. La gestion de l'ensemble de ces crédits est assurée au niveau central par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, dans le cadre de deux budgets opérationnels de programme (BOP) :

– *le BOP Aides personnelles au logement* dont la dotation initiale est, après mise en réserve, de 4,686 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– *le BOP Soutien aux associations* dont la dotation initiale est de 7,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

(1) Ont été intégrés en gestion 45 500 euros au titre de la réserve parlementaire pour financer des associations.

Au 15 septembre 2007, les crédits des aides personnelles au logement ont été consommés à hauteur de **78 %** (contre 76 % au mois de septembre 2006). Ceux consacrés au soutien aux associations ont été, pour leur part, consommés à hauteur de **83,3 %** (contre 81 % au mois de septembre 2006).

Un transfert de 800 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement a été opéré du BOP *Aides personnelles au logement* vers le BOP *Soutien aux associations* afin de soutenir le fonctionnement du Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales ».

b) L'exécution du programme Développement et amélioration de l'offre de logement

1,054 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 880,74 millions d'euros de crédits de paiement, hors titre 2, ont été ouverts sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. La répartition des crédits par action est détaillée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action Construction locative et amélioration du parc	1 004,99	827,76
Action Soutien à l'accèsion à la propriété	7,66	14,60
Action Lutte contre l'habitat indigne	25,86	22,85
Action Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7,36	7,35
Action Soutien	157,63	157,62

5 % de ces crédits hors dépenses de personnel ont été mis en réserve à titre de précaution, soit 46,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,96 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits du titre 2 ont fait l'objet d'une mise en réserve de 0,15%, soit 224 171 euros. Aucun crédit n'a encore fait l'objet de dégel.

L'arrêté du 30 mars 2007 a reporté 16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,27 millions d'euros en crédits de paiement de 2006 (hors reports sur les crédits rattachés par voie de fonds de concours) sur l'exercice 2007. L'intégralité des reports d'autorisations d'engagement doit être consacrée au financement des projets relatifs au développement et à l'amélioration du parc locatif social. Les reports de crédits de paiement ont alimenté la réserve du responsable de programme. La majeure partie a été consacrée aux premiers paiements relevant des autorisations d'engagement attribuées aux responsables de BOP régionaux pour la réalisation des objectifs de production complémentaire fixés par la loi instituant le droit au logement opposable.

Par un décret d'avance du 6 avril 2007⁽¹⁾, 189 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont venus abonder, en autorisations d'engagement, les crédits du programme. Ces crédits, intégralement destinés à la réalisation des objectifs de production complémentaires fixés par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, ont été affectés à la sous-action *Parc locatif social*.

Par décret du 5 avril 2007 portant transfert de crédits⁽²⁾, **78 010 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, relevant du titre 2 (dépenses de personnel) **ont été annulés**. En outre, le décret du 25 octobre⁽³⁾ a annulé 46,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,94 millions d'euros de crédits de paiement sur les dépenses d'intervention de l'ANAH.

S'agissant des mouvements de crédits en cours de gestion, 0,7 million d'euros en autorisations d'engagement a été transféré du BOP *Agence nationale de l'habitat et accession à la propriété* vers certains BOP régionaux au titre de la fongibilité des enveloppes parc public/parc privé allouées aux délégations de compétence.

Par le décret n° 2007-1085 du 11 juillet 2007 portant transfert de crédits, **149,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été transférés** afin d'assurer le transfert en gestion de 3 088 emplois du budget du ministère du Logement et de la ville vers le budget du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables. Il a été en effet décidé que les emplois et les crédits de titre 2 de ce programme feraient l'objet d'un transfert en gestion vers :

– le programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* de la mission *Politique des territoires* pour ce qui concerne le personnel de l'administration centrale, soit un montant de 27,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 435 ETP ;

– le programme *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* de la mission *Transports* pour ce qui concerne le personnel des services déconcentrés, soit un montant de 122,27 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2 653 ETP.

C.– LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1.– 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* ainsi que les masses

(1) Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2007-517 du 5 avril 2007 portant transfert de crédits.

(3) Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédit à titre d'avance.

salariales correspondantes, et, d'autre part, les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres à la seule politique du logement.

Le budget de cette action devrait s'élever à 168,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 7,2 % par rapport à 2007 et à 167,9 millions d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 6,5 % par rapport à 2007.

Cette augmentation est due à une ouverture de crédits de **4,12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** liée à l'application des mesures de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable qui nécessite la mobilisation d'importantes ressources humaines justifiant le recrutement de nouveaux agents et le recours à des prestataires externes qui seront chargés de l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation. Pour modérer cette augmentation, les crédits destinés à financer les études devraient baisser de 1,15 million d'euros.

La répartition des crédits de l'action *Soutien* est rappelée dans le tableau suivant :

BUDGET DE L'ACTION SOUTIEN EN 2008 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008
Études	4,9	3,75
Communication	1	1
Formation continue : actions nationales et interrégionales	0,26	0,35
Informatique, développement des applications nationales	1,20	2,3
Frais de déplacement des agents de la DGUHC	0,11	0,10
Fonctionnement MILOS et DIDOL	0,75	1
Externalisation de certaines prestations	–	4,12
Personnel		
Rémunérations d'activité	98,6	100,4
Cotisations et contribution sociales	49,6	53,6
Prestations sociales et allocations diverses	1,27	1,42
Total	157,67	167,91

(1) Crédits de paiement

(2) Il s'agit de crédits liés à l'application de la loi du 5 mars 2007.

Source : ministère du Logement et de la ville

a) Les dépenses de personnel

Les effectifs de la mission *Ville et logement* représenteront, en 2008, **3 145 équivalents temps plein travaillé, soit 57 ETPT de plus qu'en 2007**. Cette augmentation du plafond d'emplois doit permettre de tenir compte de l'application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Ces effectifs supplémentaires viendront compléter ceux dégagés par redéploiements internes. Le tableau suivant retrace l'évolution du personnel de la mission *Ville et logement*.

PERSONNEL DE LA MISSION VILLE ET LOGEMENT

(en équivalents temps plein travaillé)

	Plafond autorisé pour 2007	Demandé pour 2008	Variation 2007/2008
Catégorie A	864	943	+ 79
Catégorie B	1 241	1 323	- 9
Catégorie C	983	970	- 13
Total	3 088	3 145	+ 57

Source : ministère du Logement et de la ville

2 785 ETPT seront affectés à la mise en œuvre de la politique du logement, dont 260 agents en administration centrale (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, DGUHC, et mission interministérielle d'inspection du logement social, MiiLos) et 2 525 en services déconcentrés. Le rapport annuel de performances précise, à titre indicatif, leur répartition :

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA MISSION

	Équivalents temps pleins travaillés	% des effectifs de la mission
Aide à l'accès au logement	598,5	19
Développement et amélioration de l'offre de logement	2 186,5	69,5
Construction locative et amélioration du parc	1 324,7	42,12
Soutien à l'accession à la propriété	39,8	1,27
lutte contre le logement indigne	103,6	3,29
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	613,4	19,5
MIILOS	105	3,34

Source : projet annuel de performances pour 2008

Les dépenses de personnel devraient représenter 155,49 millions d'euros, dont 100,44 millions d'euros au titre des rémunérations d'activité, 53,63 millions d'euros au titre des cotisations et contributions sociales et 1,42 million d'euros au titre des prestations sociales et des allocations diverses.

b) Les dépenses de fonctionnement

Le programme d'études devrait être doté de 4,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros de crédits de paiement. Ils permettront de financer les projets suivants :

– pour un montant global de **0,65 million d'euros**, un système d'information sur le parc de logements ;

– **0,5 million d'euros** pour la collecte et le traitement annuels de données (0,1 million d'euros pour la participation de la DGUHC à l'observatoire du financement du logement, 0,1 million d'euros pour la fiabilisation des comptes HLM et 0,3 million d'euros pour la réalisation et l'exploitation des enquêtes sur les loyers du parc privé en province) ;

– **0,15 million d’euros** pour l’amélioration du système d’information et de suivi des opérations de logement locatif social pour le suivi et à l’évaluation de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale ;

– **0,2 million d’euros** pour l’appui méthodologique aux services déconcentrés et la mise en place d’outils d’évaluation et **2,8 millions d’euros** pour le financement d’études sur le suivi du Plan de cohésion sociale au niveau déconcentré (15 000 euros par DDE, 55 000 euros par DRE et 0,2 million d’euros pour la région Île-de-France) ;

– **0,2 million d’euros** pour la réalisation d’une dizaine d’expertises (d’un coût unitaire évalué à 20 000 euros) pour la mise au point, l’application et le suivi des mesures de politique du logement ;

– **200 000 euros** pour la création d’un observatoire de l’habitat indigne dans chaque département.

Les actions de communication correspondent aux éditions, publications et manifestations diverses réalisées chaque année au profit du public, des réseaux de professionnels et des services déconcentrés. Sont aussi prises en charge les dépenses relatives à la maintenance et au développement du site intranet de la DGUHC et du site Internet du ministère chargé du logement. En 2008, ces actions concerneront notamment la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et l’accès au logement des jeunes et des personnes handicapées. **Elles seraient dotées de 1 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.**

L’action *Soutien* regroupe les crédits destinés à la formation des agents de la DGUHC et des services déconcentrés dans le domaine de l’habitat, à l’exception des formations organisées en maîtrise d’ouvrage locale. Le coût d’une journée de formation étant en moyenne de 61 euros pour un agent, la dotation en 2008 sera de **350 000 euros** et permettra de dispenser 5 373 jours de formation.

Les frais de déplacement des agents de la DGUHC œuvrant dans le domaine de l’habitat seraient financés à hauteur de 0,10 million d’euros en 2008, soit une enveloppe annuelle de 450 euros par agent.

L’action *Soutien* comprend **les crédits de fonctionnement de la mission interministérielle d’inspection du logement social (MILOS)**. Cette dotation, qui s’élève à 800 000 euros pour 2008, est destinée à couvrir l’essentiel des dépenses de fonctionnement courant telles que les déplacements, les études, les dépenses informatiques. Sont également pris en charge les **frais de fonctionnement de la délégation interministérielle pour le développement de l’offre de logement (DIDOL)** qui serait dotée de 200 000 euros en 2008.

Enfin, **les crédits destinés à l'informatique**, c'est-à-dire à la maintenance et au développement des applications nationales propres aux domaines du logement et de la construction devraient s'élever à **3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,3 millions d'euros en crédits de paiement**. Cette dotation permettra de financer :

– la poursuite de la modernisation de l'application destinée aux commissions départementales des aides publiques au logement ;

– la poursuite de la refonte du système d'information sur le logement social afin de poursuivre l'intégration des collectivités locales délégataires dans le système d'information « GALION » ;

– les outils nouveaux nécessaires pour la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 ⁽¹⁾ ;

– le développement d'un système d'information permettant le suivi du fonctionnement des commissions de médiation.

2.– L'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction*

L'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* regroupe notamment les moyens dédiés à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction. Elle devrait être dotée de **8,20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 7,20 millions d'euros de crédits de paiement en 2008**.

Les crédits de fonctionnement devraient s'élever à 700 000 euros. Ils sont destinés à couvrir les dépenses nécessaires au règlement des contentieux qui pourraient aboutir en 2008.

Les dépenses d'intervention devraient s'élever à 7,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,5 millions d'euros en crédits de paiement. Elles financeront la réalisation d'études, de recherches et d'expérimentations par les professionnels du secteur sur les thématiques suivantes : la lutte contre l'effet de serre par des mesures d'économies d'énergie, la santé publique des occupants, la prévention des risques domestiques, naturels ou technologiques et enfin l'accessibilité du cadre bâti aux personnes âgées ou handicapées.

Par ailleurs, le ministère chargé du logement contribuera à la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du programme de recherche sur l'énergie des bâtiments (PREBAT). Cette contribution est estimée à **1,7 million d'euros** en autorisations d'engagement.

(1) Il s'agit de l'observatoire nominatif des logements et locaux et des observatoires départementaux. Il est prévu d'installer un tel observatoire dans la moitié des départements dès 2008.

II.- LES MUTATIONS DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les moyens budgétaires des deux programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* ne sont que partiellement représentatifs du financement de la politique du logement.

Les dépenses fiscales, notamment depuis la réforme du prêt à taux zéro en 2005, constituent une part croissante de l'effort financier de l'État. De plus, les collectivités territoriales s'impliquent davantage dans la politique du logement, tandis que l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) participe au Plan de cohésion sociale et au Programme de rénovation urbaine.

On constate ainsi une mutation du financement de la politique du logement : aujourd'hui, celui-ci s'oriente en effet de plus en plus vers des aides fiscales et implique davantage les partenaires de l'État (collectivités territoriales, 1 % logement...). **Au total, l'effort public en faveur du logement devrait dépasser légèrement 36 milliards d'euros en 2008, soit une hausse de 6,2 % par rapport à 2007.**

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁽¹⁾
23,21	25,10	28,34	29,01	30,24	29,38	30,21	32,02	33,72	33,55	36,03

(1) Prévvision

Source : ministère du Logement et de la ville

A.- UN RECOURS CROISSANT À DES DISPOSITIFS FISCAUX

Les dépenses fiscales ont connu une forte hausse ces dernières années. Ainsi, le prêt à taux zéro, qui a été étendu à l'acquisition de logements anciens à compter du 1^{er} février 2005, n'est plus financé par des moyens budgétaires mais par un crédit d'impôt sur les sociétés compensant l'absence d'intérêts perçus. **Ce crédit d'impôt représentera de l'ordre de 500 millions d'euros en 2008.** De même, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu que l'acquisition d'un logement dans les quartiers de rénovation urbaine bénéficiait d'un taux réduit de TVA. Cela représenterait une dépense fiscale de **150 millions d'euros en 2008.** Enfin, L'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction d'une résidence principale.

De même, l'outil fiscal a été privilégié pour favoriser le développement du parc locatif privé : mise en place de dispositifs d'investissements locatifs (Robien, Borloo), mise en place d'un conventionnement sans travaux avec l'ANAH, incitation fiscale à remettre sur le marché un logement vacant...

L'incitation fiscale a aussi été utilisée pour favoriser la construction de logements sociaux. En effet, ceux-ci bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette exonération d'une durée de 15 ans a été portée à 25 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Cet allongement d'exonération sera intégralement remboursé par l'État. La loi du 13 juillet 2006 prévoit également que les collectivités seront désormais remboursées, dès la première année, par l'État pour la production de logements PLUS et PLAI pendant la durée du Plan de cohésion sociale.

De même, l'exonération des aides personnelles au logement de l'impôt sur le revenu, qui représenterait 30 millions d'euros en 2008, et le crédit d'impôt sur les primes d'assurance contre les impayés de loyers, estimé à 5 millions d'euros en 2008, concourent au programme *Aide à l'accès au logement*.

Enfin, la principale mesure **en faveur de l'amélioration de l'habitat privé** est la mise en place d'un taux réduit de TVA pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation, qui représente 5,4 milliards d'euros.

Le projet annuel de performances ne retient que les dépenses fiscales directement rattachables aux programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Celles-ci s'élèveraient à **10,22 milliards d'euros en 2008, soit une hausse de 6 % par rapport à 2007.**

DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Estimation pour 2006	Évaluation pour 2007	Évaluation pour 2008
Programme <i>Aide à l'accès au logement</i>	35	35	35
Programme <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	9 306	9 605	10 185
Total	9 341	9 640	10 220
Évolution année n / n+1 (%)	-	3,2	6

Source : projet annuel de performances pour 2008

B.- UNE IMPLICATION CROISSANTE DU 1 % LOGEMENT

Le 1 % logement a été amené ces dernières années à modifier le périmètre de ses interventions et à s'impliquer dans la mise en œuvre du Programme de rénovation urbaine et du Plan de cohésion sociale.

Ainsi, la convention du 10 septembre 2003 a renforcé l'implication du 1 % logement dans la politique de renouvellement urbain en prévoyant sa participation au financement des actions de l'Agence nationale de rénovation urbaine. Par la convention du 22 mai 2006, les partenaires sociaux se sont engagés sur la période 2004-2015 à consacrer au moins **5 milliards d'euros** en faveur de la rénovation urbaine. Cet engagement a été porté à **6 milliards d'euros** par la convention signée le 4 juillet dernier.

Par ailleurs, une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre 2004, accompagne le Plan de cohésion sociale et prévoit une augmentation substantielle du financement du 1 % logement. Une enveloppe annuelle de **210 millions d'euros de subventions** ⁽¹⁾, appelée « 1 % relance » sera ainsi distribuée, pendant la durée du Plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux. **Ce montant a été porté à 225 millions d'euros de subventions pour 2006 et 2007 par la convention du 22 mai 2006.** Par ailleurs, le 1 % participe à la production de logements PLS par l'intermédiaire de l'association foncière logement.

Enfin, M. Goujon, président de l'Union d'économie sociale pour le logement, a indiqué à votre Rapporteur spécial, que le 1 % finance une partie du nouveau dispositif de pass-foncier permettant une accession progressive à la propriété ⁽²⁾, ainsi que la nouvelle garantie des risques locatifs ⁽³⁾ et intervient dans la mise en place du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri ⁽⁴⁾.

Au total, la contribution du 1 % logement à la politique du logement est estimée à 3,77 milliards d'euros en 2008. Le tableau suivant retrace l'évolution de ces fonds depuis 1998.

CONTRIBUTIONS DU 1 % LOGEMENT

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	2008 ⁽¹⁾
1,70	1,51	1,6	2,11	2,58	2,60	3,02	3,04	3,44	3,44	3,77

(1) Estimations.

Source : ministère du Logement et de la ville

C.- LA DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

L'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'État de déléguer, à leur demande, ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux structures intercommunales dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat.

À ce jour, on compte 98 délégataires, dont 12 communautés urbaines, 55 communautés d'agglomération, 6 communautés de communes et 25 départements. Ces délégations représentent 53 % de la programmation des aides à la pierre. En 2008, 7 nouvelles collectivités (dont 2 conseils généraux,

(1) Le concours 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. 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.

(2) Convention du 20 décembre 2006 relative au développement de l'accession sociale par portage foncier.

(3) Convention du 20 décembre 2006 relative à la mise en place de la garantie des risques locatifs.

(4) Convention du 7 juillet 2007 relative à l'intervention du 1 % logement dans la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans abris (PARSA).

4 communautés d'agglomération et 1 communauté de communes) pourraient demander une délégation de compétences. Seules trois régions, le Limousin, Poitou-Charentes et la Corse, ne devraient toujours pas être concernées par des délégations de compétence.

Par ailleurs, l'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a décentralisé aux conseils généraux, à compter du 1^{er} janvier 2005, les fonds de solidarité pour le logement (FSL), en les fusionnant avec les fonds d'aide aux impayés d'eau et énergie, afin que les personnes en difficulté puissent s'adresser à un fonds unique. **À ce titre, les départements ont consacré un budget estimé à 74,12 millions d'euros en 2006.**

Au total, comme le montre le tableau suivant, la participation financière des collectivités territoriales à la politique du logement est évaluée à **959,02 millions d'euros en 2006, soit une progression de 101,5 % depuis 2002.**

**PARTICIPATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
À LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
488	464	430	398	476	510	820,34	830,06	959,02

Source : ministère du Logement et de la ville

Le tableau suivant retrace le montant des crédits de paiements mandatés, les dispositifs fiscaux et les contributions non budgétaires consacrés à la politique du logement de 2001 à 2008.

EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aides personnelles au logement	36 029,08	5 378,89	5 239	5 153	5 684,37	5 107	4 933	4 985,90
FSL/ AL/FAAD ⁽¹⁾	107,09	109,94	102	126	42,23	18,67	41	41
Total aides budgétaires à la personne	5 103,61	5 488,83	5 341	5 279	5 726,60	5 125,67	4 974	5 026,90
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	32	24	17	14	11	9	6	nc
Garantie de l'accèsion sociale à la propriété	45,74	45,25	25	25	32	3,81	4,67	4,65
Prêt à 0% ⁽²⁾	870	805,98	727	593	366,80	111,18	9,93	1,55
Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine	462,31	401,14	412,53	457	523,76	626,68	700,94	730
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) ⁽³⁾	346	453	374,34	339	388,23	368,31	342,58	383
Aide au logement dans les DOM ⁽⁴⁾	145	161	168	162	173	172,68	175,75	200
Compte d'affectation spéciale en Île-de-France ⁽⁵⁾	0	0	0	0	0	0	0	0
Opérations sociales et divers ⁽⁶⁾	46,55	47,97	60	39	43,12	61,11	77,77	85,50
Total aides budgétaires à la pierre	1 947,60	1 938,33	1 783,87	1 629	1 537,78	1 352,78	1 317,65	1 404,70
Épargne logement	1 577	1 345	1 059	946	1 102	1 191	1 143	1 122
Compensation de l'exonération de TFPB	120,10	96,38	95	106	109	110,99	116,32	109,48
Compensation réduction droits de mutation à titre onéreux	1 316,90	1 370,29	1 402	1 428	1 447	1 486	1 524	1 554
Total aides budgétaires	10 065,21	10 238,83	9 680,87	9 388	9 922,51	9 266,44	9 074,97	9 217,08
Prêt à 0% ⁽²⁾	—	—	—	—	—	120	300	500
taux de TVA de 5,5% pour accèsion sociale à la propriété	—	—	—	—	—	50	100	150
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	535	480	460	351	400	990	1 900	2 400
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation	3 300	3 400	3 700	4 100	5 000	4 700	5 050	5 400
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	800	930	930	950	1 000	1 270	1 100	1 100
Aides à l'investissement locatif	1 167	1 125	990	550	711	584	660	836
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	1 675	1 600	1 770	1 900	1 550	1 500	1 000	900
Exonération des organismes HLM de l'IS	310	300	270	270	300	370	370	370
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	44	50	40	50	50	55	60	60
TVA sur construction, aménagement, vente de logements sociaux	660	870	1 050	675	700	790	910	1 040
Exonération IR des intérêts livret A (part logement)	475	525	580	450	450	240	220	280
Total dépenses fiscales ⁽⁸⁾⁽⁹⁾	8 966	9 280	8 860	9 296	10 161	10 669	11 670	13 036
Autres contributions (apports du FRU, opération sur les SACI)	—	—	—	50	100	350	250	0
1% logement (aides à la pierre, rénovation urbaine)	2 105	2 544	2 561	2 982	3 363	3 375	3 440	3 772
Contribution régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL	6 212	6 455	6 507	6 749	7 005	7 137	7 257	7 439
Contribution des employeurs au FNAL	1 658	1 684	1 739	1 706	1 794	1 902	2 236	2 565
Total aides non budgétaires	18 941	19 963	19 667	20 783	22 423	23 433	24 853	26 812
Total État	29 006,21	30 201,83	29 347,87	30 171	32 345,51	32 699,44	33 927,97	36 029,08

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES À LA PERSONNE

I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes en réduisant, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété, leurs dépenses de logement.

Lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat, la ministre du Logement et de la ville a annoncé son projet de clarifier le financement des aides à la personne, par une éventuelle fusion des trois aides au logement et de mettre en place une modulation plus équitable de leur barème et de leur indexation.

A.- UN BUDGET DE 14 MILLIARDS D'EUROS POUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.- 6 millions de ménages bénéficient des aides personnelles au logement

Il existe trois types d'aides personnelles au logement.

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, handicapées, 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⁾. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, 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 a fusionné avec le fonds national d'aide au logement, qui finance par conséquent, l'APL et l'ALS.

Le fonds national d'aide au logement étant le seul fonds à faire l'objet d'une dotation de l'État, seules l'APL et l'ALS relèvent du programme *Aide à l'accès au logement*.

En 31 décembre 2006, 5,925 millions de personnes bénéficiaient d'une aide au logement, soit une diminution de 2,5 % par rapport à 2005. 2,48 millions personnes bénéficiant de l'APL, soit 3,3 % de moins qu'en 2005, 1,24 million de l'ALF, soit 0,9 % de moins qu'en 2005 et 2,2 millions de personnes perçoivent l'ALS, soit 2,4 % de moins qu'en 2005.

Cette diminution est notamment liée à la baisse du nombre de bénéficiaires en accession : les anciennes générations d'accédants en prêts conventionnés (PC) et en prêts d'accession à la propriété (PAP), dont les opérations s'achèvent actuellement, ne sont en effet pas totalement remplacées par les nouvelles générations d'accédants en PC/PAS. Cela devrait se traduire par une baisse des prestations versées en 2007, hors mesure de revalorisation des barèmes.

BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2005/06 (%)
APL	2 797	2 751	2 708	2 637	2 589	2 567	2 482	- 3,3
ALF	1 248	1 247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244	- 0,9
ALS	2 234	2 200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199	- 2,4
Total	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	- 2,5

Source : Statistiques annuelles au 31 décembre de la CNAF et de la CCMSA

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

(2) Il s'agit des logements conventionnés, financés avec des prêts PLUS (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS) ou des PAP (prêts aidés à l'accession) ou PC (prêts conventionnés) locatifs, des logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que ses logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs.

Les locataires représentent 90,2 % des bénéficiaires des aides au logement. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné sont majoritaires (57 %). Par ailleurs, 541 000 ménages hébergés dans des foyers ⁽¹⁾ bénéficient d'une aide au logement et représentent 10 % des locataires. Enfin, avec 692 000 bénéficiaires, les étudiants représentent globalement 13 % des locataires percevant une aide au logement.

Les aides personnelles au logement restent centrées sur les ménages aux revenus les plus modestes puisque **76 % des locataires bénéficiant d'une aide ont un revenu inférieur à un SMIC, et 23 % compris entre 1 et deux SMIC et 92 % des accédants ont un revenu inférieur à deux SMIC.**

2.– Un budget de 14 milliards d'euros

En 2006, les prestations représentent 14,14 milliards d'euros et ont augmenté de 2,4 % ⁽²⁾, notamment en raison de la revalorisation du barème des aides intervenue le 1^{er} septembre 2005. Les montants décaissés au titre de l'APL ont connu une hausse de 1 % entre 2005 et 2006. La hausse est de 3,6 % pour l'allocation de logement à caractère social et de 3,7 % pour l'allocation de logement familiale.

PRESTATIONS VERSÉES AU TITRE DES TROIS AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ⁽¹⁾

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2005/06 (%)
Foyers	0,928	0,938	0,944	0,935	1,019	0,943	0,980	+ 3,9
Location hors foyers	9,778	10,173	10,853	11,125	11,564	11,715	12,056	+ 2,9
Total location	10,706	11,111	11,797	12,059	12,586	12,657	13,036	+ 3,0
Accession	1,626	1,567	1,466	1,361	1,302	1,146	1,106	- 3,5
Total	12,332	12,678	13,263	13,420	13,885	13,804	14,142	+ 2,4

(1) décaissements, y compris les primes de déménagement.

Source : Éléments statistiques et comptables émanant des caisses des régimes général et agricole. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

(1) Foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, de résidences sociales et maisons-relais en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS.

(2) Le montant des prestations versées tout au long de l'année n'est pas en lien direct avec le nombre de bénéficiaires au 31 décembre donné plus haut.

B.- LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

1.- Le financement des aides personnelles au logement en 2006 et en 2007

a) La sous-budgétisation de la contribution de l'État au FNAL en 2006

L'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction de logement a fusionné le fonds national de l'habitat et le fonds national d'aide au logement. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par le FNAL qui centralise les recettes suivantes : une dotation de l'État, le produit de prélèvements mis à la charge des employeurs pour le financement de l'ALS, des contributions des régimes de sécurité sociale et une fraction de 1,48 % des droits sur les tabacs. La dotation de l'État inscrite dans le programme *Aide à l'accès au logement* assure donc l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL. Son évolution est détaillée dans le tableau suivant.

CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total État ⁽¹⁾	5 104	5 262	4 997	5 379	5 239	5 153	5 529	5 262
Total employeurs	7 436	7 465	7 870	8 139	8 246	8 455	8 799	9 061
Part de l'État dans le financement total (%)	40,7	41,3	38,8	40	38,9	37,9	38,6	36,7

(1) Montant délégué au 31 décembre de l'année sur les dotations budgétaires annuelles (LFI + LFR).

Source : ministère du Logement et de la ville

En 2006, les charges du FNAL se sont élevées à 10 749 millions d'euros, soit 157 millions d'euros de moins que les prévisions du projet annuel de performances.

S'agissant des ressources, si la cotisation des employeurs a été plus élevée que prévu (+ 58 millions d'euros), la contribution des régimes sociaux au financement de l'APL a diminué et la « diversification des ressources du FNAL » de 300 millions d'euros n'a pas eu lieu. La contribution de l'État, de 5 107 millions d'euros, a été complétée par une dotation de 155,37 millions d'euros ouverte par la loi de finances rectificative pour 2005 et reportée sur l'exercice 2006. **Votre Rapporteur spécial regrette que la contribution de l'État ait été, une fois de plus, complétée par des crédits ouverts en loi de finances rectificative.**

FINANCEMENT DU FNAL EN 2006

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Prestations ALS	4 302,85	Solde au 31 décembre 2005	6,5
Frais de gestion ALS	86,15	Cotisations versées	1 901,83
Prestations APL	6 235,20	Contribution FNPF	3 532,24
Frais de gestion APL	124,70	Contribution FFIPSA	22,45
Frais de fonctionnement	0,42	Contribution budgétaire	5 262,37
Régularisations 2005 sur LFI 2006	433,77	Montant LFI	5 107
Régularisations 2005 sur LFR 2005	155,37	Montant LFR 2005	155,37
Frais CDC	0,17	Régularisations 2005 sur LFI 2006	313,71
		Intérêts CTAPL	0,08
		Sanctions APL	0,01
		Produits financiers sur placements	0,6
		Solde au 31 décembre 2006	298,76
Total	11 338,63		11 338,63

Source : ministère du Logement et de la ville

b) La revalorisation des barèmes en 2007

En 2007, la contribution de l'État au FNAL s'élève à **4 932,2 millions d'euros**. Une réserve de précaution de 255,73 millions d'euros a été constituée, qui doit être levée d'ici la fin de l'année.

Les charges du FNAL devraient représenter 10,831 milliards d'euros. La croissance des prestations devrait être plus modérée que les années précédentes, en raison d'une évolution plus lente des loyers et d'une poursuite de la diminution du chômage ⁽¹⁾. Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2007, le barème des aides personnelles au logement a été revalorisé de 1,8 %, sur les loyers et sur les charges. **L'ensemble de ces actualisations représente un coût en année pleine de 349 millions d'euros dont 196 millions d'euros sont pris en charge par l'État.**

Deux mesures d'économie permettent de diminuer les charges de 60 millions d'euros : le relèvement d'un euro de la participation minimale des bénéficiaires, qui est désormais de 30 euros (40 millions d'euros) et la diminution des charges de gestion des aides (20 millions d'euros).

Les recettes du FNAL bénéficieront :

– de l'augmentation des cotisations employeurs à hauteur de 236 millions d'euros résultant de l'alignement de la cotisation des employeurs publics sur celle des employeurs privés en vertu de l'article 62 de la loi de finances pour 2007 ;

– et du versement d'une recette exceptionnelle de 150 millions d'euros correspondant à une contribution des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

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

2.- L'indexation des barèmes sur l'indice de référence des loyers en 2008

En 2008, la dotation de l'État au FNAL devrait s'élever à 4 985,9 millions d'euros, soit une hausse de 1,1 % par rapport à 2007.

Cette augmentation est liée au financement de la mesure d'indexation des barèmes sur l'évolution de l'indice de référence des loyers prévue par l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Les paramètres concernés sont : les plafonds de loyers, les plafonds de charge de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème et les équivalents de loyers et de charges locatives. Cette révision annuelle automatique des barèmes permettra de stabiliser, toutes choses égales par ailleurs, la part de revenu consacrée par les ménages modestes à leur dépense de logement. La mesure sera appliquée dès le 1^{er} janvier 2008.

Avec une évolution de l'indice de référence des loyers estimée à 2,65 %, l'actualisation au 1^{er} janvier 2008 des loyers plafonds et du forfait de charges représente un coût budgétaire de **220 millions d'euros**. En revanche, le relèvement d'un euro de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement induit une économie budgétaire de **33 millions d'euros**.

Les prévisions de recettes du FNAL tiennent compte :

- d'une augmentation de la masse salariale estimée à environ 4 % par rapport à 2007 ;

- de l'achèvement de l'alignement de la contribution des employeurs publics sur celle des employeurs privés engagée en loi de finances pour 2007. En 2008, la hausse de 0,2 % de la contribution des employeurs publics devrait représenter **247 millions d'euros** de recettes de cotisations supplémentaires, dont **116 millions d'euros** dus par l'État employeur et **131 millions d'euros** dus par les autres employeurs publics. Pour l'État, la mesure est financièrement neutre puisque la charge supplémentaire induite par la hausse de la cotisation est compensée par une moindre contribution de l'État au FNAL de même montant.

LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT EN 2008

(en millions d'euros)

Charges du FNAL	11 205
Prestations APL	6 410
Prestations ALS	4 575
Frais de gestion	220
Ressources du FNAL	11 205
Contribution des régimes sociaux	3 654
<i>dont CNAF</i>	<i>3 631</i>
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	<i>23</i>
Cotisations employeurs	2 425,1
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140
Contribution de l'État	4 985,9

Source : projet annuel de performances pour 2008

C.– L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le projet annuel de performances pose comme objectif d'*Aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses de logement*. L'indicateur proposé est le taux d'effort net moyen des ménages en locatif pour trois catégories de ménages : les bénéficiaires de minima sociaux, les salariés et les étudiants.

En 2007, le taux d'effort net devrait être de 27,4 % pour les salariés, de 21,1 % pour les bénéficiaires de minima sociaux, et de 26,6 % pour les étudiants. La cible retenue en 2009 est le maintien du taux d'effort pour ces trois catégories de ménages. Les résultats du projet annuel de performances montrent une hausse du taux d'effort net depuis 2004, due à une augmentation importante des loyers. Cette évolution montre les limites de cet indicateur. Certes, le Gouvernement peut modifier la réglementation sur l'indice de révision des loyers, ce qu'il a fait en 2006 et contribuer à la modération de la hausse des loyers, cependant, cet indicateur est profondément lié à la situation du marché immobilier.

On peut aussi regretter la suppression de l'indicateur sur la part des crédits des aides personnelles accordées à chacune des catégories de ménages (bénéficiaires de minima sociaux, salariés, et étudiants), qui figurait dans le projet annuel de performances pour 2006. Cet indicateur, particulièrement pertinent, donnait des informations précieuses sur les publics concernés par les aides au logement. L'insuffisance de l'évaluation de la performance des aides au logement est, d'ailleurs soulignée par le Cour des comptes, dans son rapport annuel pour 2007.

« LES AIDES AU LOGEMENT » : RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES POUR 2007

La Cour des comptes constate la dégradation de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement, en raison de la revalorisation insuffisante des barèmes et de mesures d'économie ponctuelles. L'élargissement du champ des bénéficiaires des aides a conduit l'État à limiter les revalorisations de ces aides pour en maîtriser le budget. 51 % de l'ensemble des ménages résidant en France et qui paient un loyer satisfont aujourd'hui aux conditions de ressources permettant d'obtenir une aide personnelle au logement. La Cour conclut *« La définition du public bénéficiaire est donc très large et ne semble plus soutenable dans le contexte actuel de forte contrainte sur les finances publiques. Il est en effet impossible de rechercher simultanément le maintien de l'efficacité sociale pour les ménages les plus pauvres, la stabilité du nombre d'allocataires et celle de la dépense publique. La finalité première étant le maintien de l'efficacité sociale du dispositif, si l'on souhaite éviter une dégradation supplémentaire des finances publiques, le seul choix possible consiste à réduire progressivement l'effectif bénéficiaire. »* Cette restriction pourrait se faire par la baisse du revenu d'exclusion ou par la suppression progressive des droits ouverts aux étudiants non boursiers.

La Cour regrette aussi l'insuffisance des indicateurs de performances du rapport annuel de performances, le caractère trop frustré du zonage des aides et l'inégalité de traitement entre locataires du parc public et du parc privé, qui se voient appliquer les mêmes niveaux de loyer-plafond et les mêmes niveaux d'aides, alors que les loyers effectivement payés sont très supérieurs pour les locataires du parc privé. La Cour formule plusieurs recommandations :

- mettre en œuvre une démarche plus fine d'évaluation de la contribution des aides personnelles à la politique du logement ;
- renforcer l'efficacité sociale des aides personnelles au logement par un recentrage du public bénéficiaire sur les personnes qui ont le plus besoin des aides pour se loger ;
- rechercher le moyen, au besoin par découplage des loyers plafonds de l'AL et de l'APL, de remédier à l'inégalité entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé.

II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

L'action *Accompagnement des publics en difficulté* 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 difficulté.

A.– LE FINANCEMENT DE L'ANIL ET DES ADIL

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. 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 2008, la dotation consacrée à l'ANIL et aux ADIL devrait s'élever à 6,25 millions d'euros soit 600 000 euros pour l'ANIL et 5,65 millions d'euros aux 75 ADIL.**

Le projet annuel de performances 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 est de 95,4 % en 2006. Il devrait être de 95,8 % en 2007 et de 96 % en 2008.

B.– LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉS

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 2008, le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 1,75 million d'euros.**

(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'UNAFU (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).

III.- LA RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT

L'étude menée en 2001 par l'INSEE a permis d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile fixe en France métropolitaine, dont 63 500 personnes privées de domicile, 16 000 enfants les accompagnant et 6 500 personnes logées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou d'hébergement provisoire pour réfugiés. En comptabilisant les personnes hébergées chez des tiers (155 000), vivant toute l'année en camping ou en mobile home⁽¹⁾ (100 000), ou hébergées dans des CHRS et des centres d'hébergement d'urgence (77 000), **on dénombre environ 419 000 personnes en France sans domicile personnel.**

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement a placé le droit au logement au même rang que le droit aux soins ou à l'éducation et dégage les moyens financiers nécessaires pour donner à chacun des possibilités d'hébergement stables.

A.- LE DÉVELOPPEMENT DU PARC D'HÉBERGEMENT D'URGENCE DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Au sein du parc national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire, on peut distinguer :

– **le dispositif généraliste d'urgence**, qui compte, au 30 juin 2007, **14 700 places** dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU) et **9 000 places** dans des chambres d'hôtel, réparties sur l'ensemble du territoire. Pendant l'hiver 2006-2007, plus de 7 000 places supplémentaires ont été mises en service ;

– **le dispositif généraliste d'insertion** comptant plus de 31 000 places réparties dans 770 centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Les personnes et les familles y sont accueillies sur une durée moyenne prévisionnelle de 6 mois, renouvelable 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. En 2005, environ 140 000 personnes ont été accueillies en CHRS. En 2007, 600 places supplémentaires doivent être créées ;

– **le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile** qui comprenait, en novembre 2006, un peu plus de 37 000 places réparties entre 19 500 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), 16 500 places en accueil d'urgence des demandeurs d'asile⁽²⁾ et 1 100 places en centres provisoires d'hébergement destinées aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

(1) Hors marinières et gens du voyage.

(2) Réparties dans les foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d'hôtels. Elles sont utilisées dans l'attente de solutions plus durables.

L'ensemble du dispositif d'hébergement et d'insertion représente plus de 97 000 places. La loi de programmation pour la cohésion sociale a **prévu de le renforcer** en créant notamment 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.

Dans le cadre du pacte national pour le logement, 50 millions d'euros ont été mobilisés en octobre 2005 pour la réalisation de travaux de mise en sécurité dans les structures d'hébergement collectif. Ces travaux concernent les centres d'hébergement d'urgence, les CHRS, les CADA, les hôtels sociaux ainsi que les foyers de travailleurs migrants. Ce programme en cours d'achèvement a permis, au 30 août 2007, la mise aux normes de sécurité de près de 900 structures dont 372 CHRS et CADA, 53 CHU, 264 foyers de travailleurs migrants et 170 résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants.

Le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* finance les dépenses d'investissement du parc d'hébergement, les dépenses de fonctionnement étant prises en charge par la mission *Solidarité*. En 2006, le ministère du Logement a versé **13 millions d'euros** pour financer l'hébergement d'urgence. Le projet de loi de finances prévoit une dotation de **15 millions d'euros, que votre Rapporteur spécial propose de doubler, compte tenu de la nécessité de développer rapidement le nombre de places en CHRS.**

B.- LE PLAN D'ACTION RENFORCÉ POUR LES SANS-ABRIS

Un plan triennal d'action en faveur de l'hébergement d'urgence, adopté le 12 mai 2006, a amélioré les conditions d'accueil, en prévoyant notamment la pérennisation de 5 000 places hivernales dont 500 places en 2006 (7 régions) et 2 000 places en 2007 (France entière). Ce plan a été complété par la mise en œuvre du programme d'actions renforcé pour les sans-abri (PARSA) en janvier dernier qui modifie sensiblement le volet « hébergement » du traitement de l'urgence sociale.

Le PARSA vise, en effet, à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement. À des objectifs quantitatifs de créations de places, notamment par transformation de places d'urgence (transformation de 6 000 places en hébergement de stabilisation et 4 500 places en CHRS) s'ajoutent des objectifs qualitatifs comme l'extension des horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence et une action de soutien aux métiers du secteur. Pour compléter le dispositif d'hébergement et faciliter l'accès au logement, le PARSA prévoit la création de 9 000 places en maisons-relais. Enfin, 4 000 logements dans le parc privé conventionné seront tout particulièrement mobilisés au bénéfice des demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation.

C.– LE DROIT AU LOGEMENT

En vertu de la loi du 5 mars 2007, les demandeurs les plus prioritaires de logement (estimés entre 400 000 et 600 000) auront la possibilité, à compter du 31 décembre 2008, après avoir saisi la commission de médiation, puis, en cas d’avis favorable de celle-ci non suivi d’effet dans un délai raisonnable, d’engager un recours devant la juridiction administrative. Celle-ci pourra alors demander, sous astreinte financière, le logement, le relogement ou encore l’accueil en structure adaptée du demandeur.

D’autres dispositions de la loi ont un impact direct sur la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d’hébergement :

– l’article 2 renforce les obligations pour certaines communes de disposer d’un nombre minimum de places d’hébergement sous peine, à compter du 1^{er} janvier 2009, de se voir appliquer un prélèvement sur leurs ressources fiscales ;

– l’article 4 pose un principe de continuité de la prise en charge : ainsi une personne hébergée dans un centre d’hébergement d’urgence doit pouvoir y rester tant que ne lui est pas proposée une orientation durable. Ce principe modifie profondément l’approche de ce dispositif : il a notamment justifié la consigne de ne pas interrompre le fonctionnement des centres d’hébergement à l’issue de la campagne hivernale. En conséquence, une grande partie du parc d’hébergement d’urgence va être transformée en hébergement de stabilisation et en CHRS et une offre de logements très sociaux et de logements adaptés (notamment en maisons relais) destinés aux personnes prises en charge par le dispositif d’hébergement devra être significativement développée ;

– enfin l’article 20 modifie la programmation du plan de cohésion sociale en augmentant les crédits alloués.

PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DES CENTRES D’HÉBERGEMENT

(en millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d’urgence et places d’hiver	164	164	214	195	195
CHRS	461	467	508	544	544
Centres d’accueil des demandeurs d’asile	143	151	159	159	159
Total	768	782	881	898	898

M. Augustin Legrand, président de l’association Don Quichotte, auditionné par votre Rapporteur spécial, a souligné la nécessité de développer l’accompagnement social des personnes sans-domicile fixe, notamment dans les maisons-relais, et de réhabiliter certains centres d’hébergement, en majorant les crédits de la ligne « urgence » du budget du logement.

Les financements prévus par la mission *Solidarité* en 2008 pour le fonctionnement des structures d'hébergement sont détaillés dans le tableau suivant.

**FINANCEMENT DU DISPOSITIF D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT
ET DE LOGEMENT TEMPORAIRE**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Hébergement d'urgence	198,7	149,44
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	544,48	544,48
Aides aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées	41	41
Maisons-relais	36,16	36,16
Aide à la gestion locative sociale	5,72	5,72

Source : *projet annuel de performances de la mission Solidarité*

TROISIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL

Le parc locatif social, qui comprend 4,3 millions de logements au 1^{er} janvier 2006, doit faire face aujourd’hui à de nombreux défis.

Il doit répondre, en premier lieu à une demande croissante de logements sociaux. Au 1^{er} janvier 2007, on dénombrait 1,75 million de demandes, dont 556 074 provenaient de ménages logeant déjà dans le parc social. Le Plan de cohésion sociale renforcé par la loi du 5 mars 2007 en prévoyant le financement de 117 000 logements en 2007 et de 142 000 logements en 2008 et 2009 devrait permet de rattraper les retards de construction accumulés depuis plusieurs années.

Lors du congrès de l’Union sociale pour l’habitat, la ministre du Logement et de la ville, Mme Christine Boutin, a annoncé sa volonté de seconder les bailleurs investis dans un programme de construction dans des zones de forte demande. Ceux-ci pourraient bénéficier, en contrepartie d’engagements en terme de production, d’abattements significatifs pour l’acquisition de foncier public, de prêts super bonifiés à long terme de la caisse des dépôts et consignations, et de mesures d’accompagnement fiscal et urbanistique. Inversement, les bailleurs qui refuseraient de se mobiliser suffisamment, alors même qu’ils en auraient les moyens techniques et financiers, pourraient voir leurs ressources inutilisées affecter à d’autres bailleurs.

Auditionnés par votre Rapporteur spécial, Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat et M. Michel Amzallag, directeur des études économiques et financières de l’Union sociale pour l’habitat, ont salué la nouvelle impulsion donnée par la loi du 5 mars 2007. Ils ont cependant souligné la nécessité, compte tenu de la hausse continue du coût de la construction, de prévoir, dans la programmation des aides de l’État, une actualisation du montant des subventions versées pour chaque logement. De plus, il faut permettre aux organismes HLM de construire des PLA-I pour des ménages modestes, sans prévoir systématiquement un accompagnement social qui n’est pas forcément nécessaire.

En second lieu, se pose la question de la mobilisation de la ressource foncière, qui constitue un obstacle important, particulièrement en Île-de-France, à la construction de logements sociaux. Votre Rapporteur spécial propose dans un amendement de prolonger d’un an le dispositif fiscal qui permet d’exonérer de taxe sur les plus-values les particuliers qui vendent un terrain à un bailleur social ou à une collectivité territoriale qui prend elle-même l’engagement de le céder à un bailleur social.

Des réflexions sont actuellement menées sur la mobilité des locataires au sein du parc social. Une étude, commandée par la Cour des comptes et publiée par l’INSEE en août dernier ⁽¹⁾ montre qu’une part importante de logements HLM est

(1) « L’occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l’INSEE », direction des statistiques démographiques et sociales, Institut national de la statistiques et des études économiques.

soit sous-occupée, soit surpeuplée. Sur un ensemble de 3,8 millions de ménages résidant en HLM : « *le nombre de logements en sous-peuplement prononcé est compris entre 650 000 et 800 000, et le nombre de logements en surpeuplement (modéré ou prononcé) entre 430 000 et 830 000* ». Le taux de rotation dans le parc HLM a augmenté régulièrement en métropole de 1994 à 1999 de 10,6 % jusqu'à 12,4 % puis a diminué sensiblement depuis pour s'établir à 9,6 % en 2005. Une piste de réforme, actuellement envisagée, serait de garantir au locataire, non plus un droit au maintien dans les lieux, mais **un droit au maintien dans le parc social**. Le locataire qui verrait sa situation familiale modifiée, pourrait changer de logement en se voyant garantir un maintien du prix du loyer au mètre carré.

Se pose aussi la question de l'avenir du financement du logement social par le livret A. En effet, la Commission européenne, a décidé le 10 mai dernier, de remettre en cause le monopole de distribution des livrets A et bleus dont bénéficient la Banque postale, les caisses d'épargne, et le Crédit mutuel. Le Gouvernement a déposé auprès du Tribunal de première instance des Communautés européennes une requête en annulation de cette décision. Parallèlement à la procédure contentieuse, une mission a été confiée, en juin, à Michel Camdessus sur les modalités d'une réforme de la distribution du livret A visant à se mettre en conformité avec les règles communautaires, tout en préservant pleinement les missions d'intérêt général de financement du logement social et d'accessibilité bancaire. Le rapport de la mission sera remis au Gouvernement avant la fin de l'année.

Enfin, les bailleurs sociaux sont aujourd'hui incités à vendre davantage de logements locatifs à leurs occupants. La ministre du Logement et de la ville a posé un objectif de vente de 40 000 logements sociaux par an et des négociations sont actuellement en cours avec les bailleurs sociaux.

I.- UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL

A.- LA RELANCE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1.- Le Plan de cohésion sociale

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a pour objectif de donner les moyens financiers nécessaires à un rattrapage massif de la production de logements locatifs. **Elle prévoit ainsi le financement 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, dont 310 000 logements PLUS (prêt locatif à usage social) et PLA-I (prêt locatif aidé d'intégration), 140 000 logements PLS (prêt locatif social) et 50 000 logements construits par l'association foncière logement.**

Le tableau suivant retrace la programmation prévue de 2005 à 2009, ainsi que les financements prévus.

PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX						
Logements PLUS et PLA-I	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
PLS 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
PROGRAMMATION DE DOTATIONS BUDGÉTAIRES ⁽¹⁾						
Autorisations d'engagement ⁽²⁾	442	482	482	482	482	2 370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2 761

(1) en millions d'euros, valeur 2004.

(2) Il s'agissait d'autorisations de programmes en 2005.

Source : loi de programmation pour la cohésion sociale

Comme votre Rapporteur spécial le développera ultérieurement, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a **accru les objectifs initiaux du Plan de cohésion sociale en portant l'objectif de financement de logements sociaux à 591 000 sur la période 2005-2009.**

2.– Le pacte national pour le logement

En 2005, plusieurs mesures ont été décidées par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie **pour améliorer l'équilibre financier des opérations de constructions de logements sociaux** : baisse des taux d'intérêts des prêts locatifs sociaux (PLUS, PLA-I), augmentation de la durée des prêts (40 ans au lieu de 35 pour la partie relative à la construction des logements), diminution des taux des prêts PLS... Par ailleurs, une contribution exceptionnelle des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) de 250 millions d'euros a été versée, en 2006, aux organismes de logements sociaux pour diminuer la dette de l'État à leur égard.

En outre, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement comprend de nombreuses mesures **pour faciliter la mobilisation de la ressource foncière**. Elle donne notamment aux maires de nouveaux outils pour lutter contre la rétention foncière :

– les communes ont désormais la possibilité de partager avec les propriétaires de terrains non bâtis rendus constructibles une partie de la plus-value résultant de la cession de ces terrains ⁽¹⁾ ;

(1) En effet, le classement d'un terrain en zone constructible multiplie la valeur de celui-ci. Avec cette nouvelle mesure, les communes seront incitées financièrement à rendre constructibles des terrains qui ne le sont pas actuellement.

– la taxe foncière sur les propriétés non bâties pourra être relevée, sur délibération du conseil municipal et la base d'imposition de la taxe locale d'équipement a été majorée d'environ 10 % ;

– enfin l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties supportées par les communes et les EPCI au titre des logements PLUS et PLA-I financés pendant la durée du Plan de cohésion sociale est intégralement compensée par l'État.

Pour mobiliser davantage la ressource foncière, Mme Boutin s'est engagée, lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat, à accélérer le rythme de cession des terrains de l'État et de ses établissements publics. **Elle a annoncé un nouveau plan de mobilisation du foncier public, qui permettra, d'ici 2012, de mettre en chantier 60 000 logements, dont une majorité de logements sociaux.** Début 2008, une liste de terrains sera soumise au Comité interministériel au développement de l'offre de logement. **Des mesures spécifiques pourraient aussi être mises en place dans la région Île-de-France.**

3.– La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale

a) 80 000 logements financés en 2005

En 2005, la loi de finances a doté le parc locatif social de 442 millions d'euros en autorisations de programme et de 465 millions d'euros en crédits de paiement. 81 167 logements ont été financés, dont 53 282 PLUS, 7 538 PLA-I, 23 708 PLS, et 4 177 PLS de l'association foncière logement, **soit 90,2 % de l'objectif fixé pour 2005.**

FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2005

	Objectifs 2005	Logements financés ou agréés	Taux de réalisation (%)
PLUS et PLA-I	58 000	53 282	91,9
dont PLUS	–	45 744	–
dont PLA-I	–	7 538	–
PLS	22 000	23 708	107,8
PLS foncière logement	10 000	4 177	41,8
Total	90 000	81 167	90,2

Source : ministère du Logement et de la ville

b) Le bilan du Plan de cohésion sociale en 2006

La loi de finances pour 2006 a prévu une dotation de 476 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 529 millions d'euros de crédits de paiement. **Les autorisations d'engagement effectivement ouvertes se sont élevées à 459 millions d'euros.** Sur une dotation de 17 millions d'euros mise en réserve en début d'exercice, 1,5 million d'euros a fait l'objet d'une annulation et 15,5 millions d'euros ont été redéployés pour financer le développement des aires d'accueil des gens du voyage. 453,18 millions d'euros ont été engagés, soit 95 % des crédits votés.

506 millions d'euros en crédits de paiement ont été mandatés et 501,77 millions d'euros ont été consommés, soit 94,9 % de la dotation initiale. Sur une dotation de 23 millions d'euros mise en réserve en début d'exercice, 5 millions d'euros ont été redéployés pour financer le développement des aires d'accueil des gens du voyage et les 18 millions d'euros restant ont été annulés.

Ces crédits s'inscrivent en deçà de l'échéancier budgétaire prévu par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Cependant, comme le montre le tableau ci-dessous, **l'objectif de financement des logements sociaux a été quasiment atteint puisque 96 510 logements locatifs sociaux ont été financés, soit 95,5 % de l'objectif posé par la loi de finances pour 2006.**

BILAN DE LA RÉALISATION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE EN 2006

(en nombre de logements et en millions d'euros)

	Prévision PAP 2006		Réalisé RAP 2006		
	Logements financés	Budget	Logements financés	Budget	Taux de réalisation (%)
PLUS	58 000	151,2	51 211	137,55	88,3
PLA-I	5 000	60	7 913	81,58	158,3
PLS	37 000	–	37 386	–	101
dont PLS foncière	10 000	–	4 495	–	45
Surcharge foncière et prime d'insertion	–	185,5	–	173,01	–
Offre nouvelle	100 000		95 510	392,14	95,5

Source : rapport annuel de performances pour 2006

L'exécution budgétaire 2006 a été aussi marquée par le souci d'accélérer le paiement des subventions aux organismes de logement social. Celui-ci a été opéré par un prélèvement de 250 millions d'euros sur les fonds propres des sociétés anonyme de crédits immobilier, qui a transité par la Caisse des dépôts et consignations. Il a été opéré par une ordonnance du 25 août 2006 et aurait dû être prévu en loi de finances. La Cour des comptes souligne dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2006 que cette mobilisation s'est « opérée dans des conditions contestables. L'avance consentie par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes de logement social pour accélérer le paiement des subventions est en effet intervenue selon des modalités qui, initialement, ne garantissaient pas aux mieux les intérêts financiers de l'État. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2006 que les organismes précités ont été invités à conclure des avenants modificatifs à la convention d'attribution de l'avance prévoyant le renoncement aux créances détenues sur l'État. En outre, le dispositif repose sur un système de gestion lourd pour l'administration centrale et, surtout, pour les services déconcentrés. »

c) Une nouvelle impulsion au financement de logements sociaux en 2007

En 2007, une dotation de 476,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 458 millions d'euros de crédits de paiement a été votée en loi de finances. Suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable qui a augmenté les objectifs de financements de logements sociaux, ces crédits ont été complétés, pour les autorisations d'engagement, à hauteur de 189 millions d'euros par le décret n° 2007-524 du 6 avril 2007⁽¹⁾. **Au total, la dotation de l'État au parc locatif social s'élève à 665,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 435,5 millions d'euros de crédits de paiement.**

L'objectif poursuivi par la loi de finances est le financement de 100 000 logements sociaux. Cet objectif a été porté à **117 000 logements** par la loi du 5 mars 2007. Auditionné par votre Rapporteur spécial, M. Alain Lecomte, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, a indiqué que le nombre de logements sociaux financés en 2007 devrait être de **113 700**, soit **114 %** de l'objectif posé par la loi de finances et **97,2 %** du nouvel objectif posé par la loi du 5 mars 2007.

PRÉVISION DE RÉALISATION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

(en nombre de logements)

	Objectif LFI 2007	Objectifs loi DALO pour 2007	Prévisions réalisation 2007
PLUS	56 500	60 000	~ 60 000
PLA-I	6 500	20 000	12 700
PLS	27 000	27 000	~ 36 000
PLS-Foncière	10 000	10 000	5 000
Total	100 000	117 000	113 700

Ce soutien de l'État s'accompagne parallèlement de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui prévoit la possibilité de délégation par l'État de sa compétence d'attribution des aides publiques au logement aux EPCI ou aux départements qui le souhaitent. À ce jour, 98 délégations (73 EPCI et 25 départements) ont été mises en place.

d) Un premier bilan des trois premières années du Plan de cohésion sociale

La loi de programmation pour la cohésion sociale a permis d'augmenter véritablement les dotations budgétaires destinées au logement locatif social, hors zones urbaines sensibles. **Entre 2000 et 2006, les autorisations d'engagement⁽²⁾ ont connu une hausse de 73,1 % et les crédits de paiement ont progressé de 51,4 %.**

(1) Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) qui étaient des autorisations de programme entre 2000 et 2005.

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

(en millions d'euros et en crédits de paiement)

2005		2006		2007	2008		2009
LFI votée	Exécution	LFI votée	Exécution	LFI votée	Annuité théorique ⁽¹⁾	Crédits demandés	Annuité théorique ⁽¹⁾
465,1	468,6	533,5	513,2	458	703	530	670

(1) Annuité théorique telle que définie par la loi du 5 mars 2007.

Source : direction du Budget

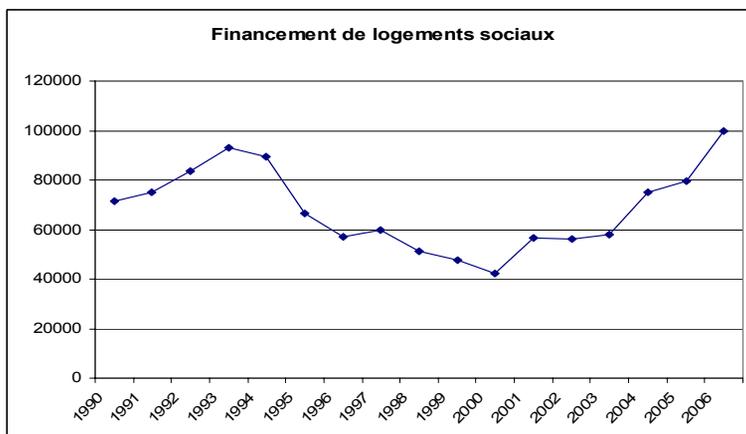
L'impulsion donnée par le Plan de cohésion sociale a permis un véritable rattrapage : **fin 2006, 176 123 logements avaient été financés ou agréés au titre des années 2005 et 2006, soit une augmentation de 77,7 % entre 2002 et 2006.**

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS

	2002 (réel)	2003 (réel)	2004 (réel)	2005 (réel)	2006 (réel)	2007 prévisions	2008 (PLF)
PLUS neuf	30 562	26 141	41 548	35 504	58 000	60 000	80 000
PLUS dans ancien	8 706	8 447		8 721			
Total PLUS	39 268	34 558	41 548	44 225	58 000	60 000	80 000
PLA-Insertion	5 186	5 034	6 037	7 538	5 000	12 700	20 000
Total logements avec subvention État	44 454	39 622	47 585	51 763	63 000	72 700	100 000
PLS	11 834	12 659	20 598	23 708	37 000	36 000	32 000
PLS foncière	—	1 665		4 177			
Total offre nouvelle	56 288	53 946	68 183	79 648	100 000	113 700	142 000
PLUS-CD et PLUS financés par l'ANRU	—	4 144	4 521	5 176	2 500	n.c.	n.c.
Total	56 288	58 090	72 704	84 824	102 500	n.c.	n.c.

Source : ministère du Logement et de la ville

L'évolution du nombre de logements sociaux financés depuis 1990 est retracée dans le schéma suivant :



Cette forte augmentation du nombre de logements financés a permis aux communes concernées par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain ⁽¹⁾ de respecter en grande partie leurs objectifs. L'indicateur *Pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranche* montre qu'en 2007, les communes ayant entre 0 et 5 % de logements sociaux et celles ayant entre 5 et 10 % de logements sociaux ont nettement progressé, en remplissant respectivement 80 % et 124% de leurs objectifs. Celles ayant entre 10 et 15 % de logements sociaux et entre 15 et 20 % de logements sociaux voient leur réalisation dépasser les objectifs et aller au-delà de la valeur cible. Cependant, comme l'indique le rapport annuel de performances, « même si les taux de réalisation sont élevés sur les tranches [10%-15%] et [15%-20%], il ne faut pas perdre de vue que l'objectif annuel, sur lequel le taux de réalisation est basé, est un objectif minimal. À ce jour, le déficit réel est de 401 968 logements locatifs sociaux d'après l'inventaire au 1^{er} janvier 2005 ».

En outre, l'augmentation du nombre de logements sociaux mis en location est progressive. En effet, un délai d'environ 30 mois, sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs. Ainsi, la forte augmentation du nombre de logements sociaux financés de 2004 à 2006 se traduira par une progression du nombre de logements sociaux mis en location de 2007 à 2009. Comme le montre le tableau suivant, **44 605 logements ont été mis en chantier par les organismes HLM et les SEM en 2006.** ⁽²⁾

MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS SOCIAUX

	France entière	DOM	Métropole	Île-de-France
1995	67 279	3 627	63 652	17 163
1996	52 755	2 981	49 774	11 642
1997	47 383	2 160	45 223	11 106
1998	42 392	315	42 077	9 609
1999	38 988	1 336	37 652	6 336
2000	42 504	4 549	37 955	8 527
2001	37 458	3 811	33 647	5 840
2002	38 406	2 666	35 740	7 113
2003	35 047	2 941	32 106	5 753
2004	37 463	2 034	35 429	6 588
2005	40 491	1 723	38 768	5 604
2006	44 605	2 247	42 358	6 717

Source : ministère du Logement et de la ville

(1) En vertu de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain, les communes de plus de 3.500 habitants (1.500 en Île-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, et dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales, doivent prendre des dispositions pour faciliter la réalisation de ces logements en vue d'atteindre, à long terme, cet objectif de 20 %.

(2) Il convient d'ajouter les logements acquis par l'Association foncière logement et loués sous plafonds de loyers et de ressources PLS (4 200 logements en 2005) et les logements sous maîtrise d'ouvrage privée acquis par des bailleurs sociaux (environ 1 500 par an). D'autres logements sous maîtrise d'ouvrage privée sont également acquis par des investisseurs à l'aide de PLS et mis en location à des conditions sociales (2 000 à 3 000).

C'est pourquoi, dans les zones tendues notamment, il existe encore un fort décalage entre la demande de logements sociaux et l'offre existante. Par conséquent, la politique du logement peine encore à répondre à l'objectif de *Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues.*

Ainsi, 22,5 % de demandeurs de logements sociaux ont une demande 1,5 fois plus ancienne que l'ancienneté moyenne en 2007. Ils étaient 22,6 % en 2006 et 22,4 % en 2005. La loi du 13 juillet 2006 et la loi du 5 mars 2007 renforcent les mécanismes d'attribution en faveur des demandeurs les plus anciens de logements sociaux : c'est pourquoi la cible retenue pour 2011 est de 20 %.

Par ailleurs, les logements sociaux sont surtout financés dans les zones détendues (avec un taux estimé à 31,8 % en 2007, contre 29 % en 2005 et 32,1 % en 2006) et moyennement tendues (avec un taux de 45,2 %, contre 48,5 % en 2005 et 44,9 % en 2006). En revanche, ce pourcentage est seulement de 23 % dans les zones tendues, soit 5 points de moins que les prévisions du projet annuel de performances pour 2007. Le rapport annuel de performances pour 2006 souligne les difficultés réelles rencontrées pour financer des logements locatifs sociaux dans ces zones ; le plan de cohésion sociale ayant fixé des objectifs par département, le financement de logements sociaux se reporte principalement dans les zones détendues.

B.- LA LOI INSTITUANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : UNE NOUVELLE IMPULSION EN FAVEUR DU PARC LOCATIF SOCIAL

1.- Un programme ambitieux

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a accru les objectifs de financements des années 2007, 2008 et 2009, accentuant ainsi les ambitions du Plan de cohésion sociale. L'article 22 de cette loi modifie la programmation prévue par la loi du 18 janvier 2005 et **pose un objectif de financement de 591 000 logements sur la période 2005-2009, dont 117 000 en 2007, et 142 000 en 2008 et en 2009.** Elle distingue aussi un objectif propre de financement de **20 000 PLA-I chaque année jusqu'en 2009.**

Le tableau suivant présente la programmation du financement de logements locatifs sociaux prévue par la loi instituant le droit au logement opposable.

**PROGRAMMATION DU FINANCEMENT DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX
PAR LA LOI INSTITUANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE**

(en logement et en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
PROGRAMMATION DE FINANCEMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX						
Logements PLUS et PLA-I	58 000	63 000	80 000	100 000	100 000	401 000
<i>dont PLA-I</i>	–	–	20 000	20 000	20 000	–
Logements PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
PLS Association foncière logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total	90 000	100 000	117 000	142 000	142 000	591 000
PROGRAMMATION DE DOTATIONS BUDGÉTAIRES						
Autorisations d'engagement	442	482	687	798	798	3 207
Crédits de paiement	465	594	631	703	670	3 063

Source : ministère du Logement et de la ville

La loi prévoit aussi diverses mesures pour favoriser la construction de logements sociaux :

– l'association foncière logement bénéficie d'un allègement d'impôt sur les plus-values en cas de cession de terrains pour les opérations acquises en VEFA entrant dans le champ du logement social, d'un taux de TVA réduit pour les opérations de logements intermédiaires construits en ZUS faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU et d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements neufs à usage locatif ;

– l'application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain est étendu aux communes faisant partie d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants (sous réserve qu'elles disposent d'une population au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions), et dont le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales ⁽¹⁾.

(1) Le prélèvement prévu par l'article 55 de la « loi SRU » est opéré à compter du 1er janvier 2014. Ainsi, les communes concernées par la réforme disposeront d'un délai de six ans, entre 2008 et 2014, correspondant à la durée du prochain mandat municipal, pour se mettre en conformité avec leur obligation légale sans encourir de pénalité financière.

La déclinaison régionale des nouveaux objectifs de la loi du 5 mars 2007 est détaillée dans le tableau suivant.

PROGRAMMATION RÉGIONALE DE FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL ⁽¹⁾

	2007 objectifs avant loi DALO			2007 objectifs prévus par la loi DALO					
	PLUS PLA-I	PLS	Total	PLUS	PLA I	Sous-total PLUS, PLAI	Part de PLAI (%)	PLS	Total
Île-de-France	11 850	7 200	19 050	10 115	5 944	16 059	37	7 200	23 259
Alsace	1 930	700	2 630	1 642	517	2 159	24	700	2 859
Aquitaine	3 540	1 150	4 690	3 691	1 078	4 769	23	1 150	5 919
Auvergne	1 360	240	1 600	1 286	312	1 598	20	240	1 838
Bourgogne	1 430	240	1 670	1 493	442	1 935	23	240	2 175
Bretagne	3 200	1 160	4 360	4 283	741	5 024	15	1 160	6 184
Centre	2 570	510	3 080	2 267	524	2 791	19	510	3 301
Champagne-Ardenne	1 050	530	1 580	1 038	232	1 270	18	530	1 800
Franche-Comté	1 020	270	1 290	956	209	1 165	18	270	1 435
Languedoc-Roussillon	3 340	1 900	5 240	2 626	1 244	3 870	32	1 900	5 770
Limousin	480	130	610	544	93	637	15	130	767
Lorraine	1 510	410	1 920	1 517	501	2 018	25	410	2 428
Midi-Pyrénées	4 130	1 120	5 250	4 070	768	4 838	16	1 120	5 958
Nord-Pas-De-Calais	4 620	950	5 570	4 372	898	5 270	17	950	6 220
Basse-Normandie	1 510	530	2 040	1 390	265	1 655	16	530	2 185
Haute-Normandie	1 860	430	2 290	1 643	403	2 046	20	430	2 476
Pays de la Loire	3 590	1 390	4 980	3 417	1 078	4 495	24	1 390	5 885
Picardie	1 860	1 040	2 900	1 649	577	2 226	26	1 040	3 266
Poitou-Charentes	1 360	460	1 820	1 179	296	1 475	20	460	1 935
Provence-Alpes-Côte d'azur	4 170	2 190	6 360	4 588	1 397	5 985	23	2 190	8 175
Rhône-Alpes	6 330	2 890	9 220	5 892	2 402	8 294	29	2 890	11 184
Corse	290	60	350	342	79	421	19	60	481
Réserve PLS		1 500	1 500					1 500	1 500
Total	63 000	27 000	90 000	60 000	20 000	80 000	25	27 000	107 000

(1) Hors Foncière logement et hors ANRU

Source : ministère du Logement et de la ville

2.– Des moyens renforcés en 2008

a) Les dotations budgétaires

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de **798 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 65,9 % par rapport à 2007** et de **530 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 16,1 % par rapport à 2007. La production de 142 000 logements locatifs sociaux nouveaux devrait être financée.**

Cette forte hausse doit être néanmoins relativisée puisque la dotation de 2007 a été augmentée de 189 millions d'euros par un décret d'avance du 27 mars 2007. En comptant ces moyens supplémentaires, les crédits consacrés au parc locatif social en 2008 augmentent de **19,8 %** pour les autorisations d'engagement et de **21,7 %** pour les crédits de paiement par rapport à 2007.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2008

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	80 000	216
PLAI	20 000	240
PLS	42 000	–
<i>dont PLS foncière</i>	<i>10 000</i>	–
Surcharge foncière	–	260,6
Sous total : offre nouvelle	142 000	716,6
Réhabilitation, amélioration qualité du service	40 000	60
Démolition	1 000	3,4
Hébergement	–	15
Actions d'accompagnement	–	3
Total		798

Source : projet annuel de performances

b) Les aides fiscales

Les avantages fiscaux liés à la production de logements sociaux devraient représenter 1,6 milliard d'euros en 2008, dont 1,04 milliard d'euros pour l'application du taux de TVA réduit pour les constructions de logements sociaux et pour l'acquisition de terrains à bâtir pour la production de logements sociaux et 370 millions d'euros pour l'exonération d'impôt pour les sociétés des organismes HLM.

Le tableau suivant retrace les principales aides fiscales au parc locatif social :

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des organismes concourant au logement social	10	10	10
Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales en vue de leur cession par celles-ci à des organismes de logements sociaux	ns	ns	ns
Exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	370	370	370
Imposition à l'impôt sur les sociétés 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 2008	5	10	10
Imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 16,5 % des plus-values déclarées par les SEM lors de la cession d'immeubles réalisée avant le 31 décembre 2010 si les sommes sont employées dans un délai de 3 ans dans des logements locatifs sociaux	ns	5	5
Taux de 5,5 % de TVA 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	55	60	60
Taux de 5,5 % de TVA : – 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, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.	790	910	1 040

Source : projet annuel de performances pour 2008

Au total, l'ensemble des aides directes de l'État, budgétaires et fiscales, pour la construction de logements sociaux devrait représenter 2,4 milliards d'euros en 2008.

II.– LE BILAN DES AIDES À LA PIERRE

A.– LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1.– Les prêts locatifs à usage social

La construction et l'acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêt PLUS. Celui-ci est distribué par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte. Adossé à la ressource du livret A, il est offert à un taux privilégié de 3,80 % depuis le 1^{er} août 2007. De plus, il bénéficie d'une subvention de l'État comprise entre 3 et 8 % dans le neuf et 4,6 % et 10 % pour une acquisition-amélioration ⁽¹⁾.

(1) Ce taux est de 3 % en Île-de-France, 4 % hors Île-de-France et Corse et 8 % en Corse pour les logements neufs, et de 4,6% en Île-de-France, 4 % hors Île-de-France, 10 % en Corse, pour les logements anciens qui font l'objet de travaux d'amélioration. Ces taux peuvent être majorés pour 25 % de logements au plus, figurant dans les opérations inscrites dans les contrats d'objectifs quinquennaux signés entre le Préfet de région et chaque organisme HLM ou groupe d'organisme HLM.

En 2006, la subvention moyenne par logement est de 2 686, en 2006 et de 2 700 euros en 2007. En 2006, les aides de l'État, qui comprennent la subvention budgétaire, les aides fiscales et les aides de circuit représentent un équivalent actuariel de subvention de 29,3 %. La part des ménages dont les revenus sont en deçà des plafonds du PLUS est estimée à 70 %.

FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLUS

(en millions d'euros et en nombre de logements)

	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006	2007 ⁽²⁾	2008 ⁽³⁾
Financement	215,98	206,17	264,33	101,66	118,92	137,55	152,50	216
Logements neufs	32 034	27 761	28 658	31 396	35 504	40 455	nc	nc
Acquisitions	7 479	8 651	10 964	10 152	8 721	9 900	nc	nc
Logements financés	39 513	36 412	39 622	41 548	44 225	50 355	56 500	80 000

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU, ce qui explique la baisse constatée en 2004.

(2) Prévisions pour 2007.

(3) Programmation du projet annuel de performances pour 2008.

Source : ministère du Logement et de la ville

2.- Les prêts locatifs aidés d'intégration

La construction et l'acquisition-amélioration de logements 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 aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte.

Adossé à la ressource du livret A, le PLA-I est un prêt offert au taux privilégié de 2,80 % depuis le 1^{er} août 2007⁽¹⁾ sur une durée de 40 ans. De plus, il bénéficie d'une subvention de l'État comprise entre 15 et 28 %^{(2) (3)}. **La subvention moyenne versée par l'État en faveur des prêts PLA-I est 10 309 euros en 2006 et de 12 000 euros en 2007.** 33,8 % des ménages peuvent accéder à un logement PLA-I.

(1) 2,95 % à compter du 1^{er} août 2003, 2,90 % à compter du 1^{er} janvier 2005, 2,65 % à compter du 1^{er} août 2005, 2,50 % à compter du 1^{er} novembre 2005, 2,75 % à compter du 1^{er} février 2006.

(2) Ce taux est de 16,5 % en Île-de-France, 15 % hors Île-de-France et Corse et 28 % en Corse pour les logements neufs, et de 16,5 % en Île-de-France, 15 % hors Île-de-France, et 28 % en Corse, pour les logements anciens qui font l'objet de travaux d'amélioration.

(3) Ces taux peuvent être majorés pour 25 % de logements au plus, figurant dans les opérations inscrites dans les contrats d'objectifs quinquennaux signés entre le Préfet de région et chaque organisme HLM ou groupe d'organisme HLM.

FINANCEMENT DES LOGEMENTS PLA-I

(en millions d'euros et en logements)

	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006	2007 ⁽²⁾	2008 ⁽²⁾
Financement	80,95	79,61	71,74	67,23	89,36	81,58	nc	240
Logements neufs	2 493	2 176	2 517	3 162	4 408	4 453	–	–
Acquisitions	2 934	3 016	2 517	2 875	3 130	3 219	–	–
Logements financés	5 427	5 188	5 034	6 037	7 538	7 672	12 700	20 000

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU, ce qui explique la baisse constatée en 2004.

(2) Prévisions.

(3) Programmation du projet annuel de performances pour 2008.

Source : ministère du Logement et de la ville

B.– LE LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE

1.– Les prêts locatifs sociaux

Le prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs pour lesquels le plafond de revenu des ménages est supérieur de 30 % au plafond des logements PLUS. Les loyers des logements financés en PLS sont limités à 150 % de ceux du PLUS, sans possibilité d'application de marges locales de dépassement. En 2007, 83,8 % des ménages sont éligibles aux logements financés par des PLS.

Deux nouvelles adjudications ont été lancées en 2006 et 2007, soit une enveloppe de prêt de 2,7 milliards d'euros en 2006 et de 3,2 milliards d'euros en 2007. En outre, dans le cadre du Pacte national pour le logement, les taux des prêts au logement social ont été diminués (baisse de 10 points de base du taux des PLS) et la durée de la partie du prêt servant à financer la charge foncière d'une opération a été allongé à 50 ans. Ces prêts bénéficient, comme les prêts PLUS et PLA-I d'un taux de TVA réduit (5,5 %) et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 ans (25 ans pour les logements construits dans le cadre du Plan de cohésion sociale).

FINANCEMENT DES PLS

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006	2007 ⁽²⁾
Logements neufs	3 450	6 900	9 142	9 789	17 565	21 028	–	–
Acquisitions	631	1 748	2 692	2 870	3 033	2 680	–	–
Total logements financés	4 081	8 648	11 834	12 659	20 598	23 708	37 386	41 000

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU.

(2) Prévisions pour 2007.

Source : ministère du Logement et de la ville

2.– Les prêts locatifs intermédiaires

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné 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. Le PLI peut être accordé pour une durée maximale de 30 ans.

LOGEMENTS FINANCÉS PAR DES PRÊTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Logements PLI financés	5 600	2 800	4 000	ns	2 800	2 800	2 800	1 250	1 460
Logements PLI mis en chantier	–	3 700	3 900	4 200	5 000	3 400	2 400	1 500	nc

Source : ministère du Logement et de la ville

Le nombre de logements financés à l'aide d'un prêt locatif intermédiaire n'a cessé de baisser ces dernières années. Par conséquent, le Gouvernement a décidé d'améliorer les caractéristiques financières de ce prêt. Une enveloppe de 10 000 PLI a été ainsi refinancée sur les ressources du livret A et non plus sur celles du LEP.

C.– LA RÉHABILITATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1.– La réhabilitation de logements locatifs sociaux

La prime d'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale (PALULOS) a pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou les 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. La subvention moyenne est de 1 342 euros en 2005 et 956 euros en 2006. Elle 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 et ces travaux bénéficient d'un taux de TVA réduit. L'ensemble de ces aides représente 25,5 % du montant de l'opération en 2006.

Le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations ont 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 à 3,45 % de la Caisse des dépôts et de consignations.

En 2006, le montant des dotations budgétaires, hors zone ANRU, s'est élevé à 45,79 millions d'euros la réhabilitation de 47 880 logements a été financée.

RÉHABILITATIONS DE LOGEMENTS À L'AIDE DE LA PALULOS

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Financement ⁽¹⁾	180,83	138,63	142,77	125,13	130,77	154,31	110,51
Logements réhabilités	120 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220
dont logement hors ANRU	—	—	—	41 368	34 974	57 628	47 880

(1) Financement global y compris zones de rénovation urbaine.

Source : ministère du Logement et de la ville

Votre Rapporteur spécial considère qu'il serait nécessaire d'augmenter davantage les crédits de cette prime, pour permettre la rénovation de logements sociaux, en dehors des opérations de rénovation urbaine. Une telle augmentation serait de nature à diminuer le nombre de projets proposés à l'ANRU.

2.- Les opérations de démolition-reconstruction

Les prêts locatifs à usage social « construction-démolition » (PLUS-CD) sont destinés à accompagner les opérations de démolition rendues nécessaires par l'obsolescence physique ou la dégradation urbaine et sociale de certains ensembles. À partir de 2004, les opérations de démolition-reconstruction ont été aussi prises en charges par l'ANRU. **La dotation de l'État** sur le budget du logement a donc connu une baisse. Elle s'élevait à 2,37 millions d'euros en 2006.

LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION

(en millions d'euros et en logements)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾	2006
Financement	15,59	29,72	30,54	41,21	5,16	5,34	2,37
Logements neufs	1 553	2 666	2 613	3 896	4 392	1 480	742
Acquisitions	108	45	243	248	129	39	5
Total logements financés	1 661	2 711	2 856	4 144	4 521	1 519	747

(1) Ce montant ne prend pas en compte le financement des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles, financé par l'ANRU.

Source : ministère du Logement et de la ville

D.– 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. La participation financière de l'État est conditionnée par une participation obligatoire des collectivités territoriales 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 les 96 367 logements locatifs sociaux financés en 2006, en dehors des zones d'intervention de l'ANRU, 18,7% des logements financés hors ANRU, soit **18 016 logements** ont bénéficié d'une subvention pour surcharge foncière. Deux tiers concernent des logements neufs et un tiers des opérations d'acquisition-amélioration. 63 % des logements ayant bénéficié de cette subvention se situent en Île-de-France. 1 503 PLS ont nécessité en Île-de-France la mobilisation de la surcharge.

SUBVENTION POUR SURCHARGE FONCIÈRE EN 2006

(en millions d'euros)

	AP engagées en 2005	AE engagées en 2006
Île-de-France	83,74	84,43
PACA	9,49	13,57
Autres régions	11,20	5,71
Total	104,43	113,70

Source : ministère du Logement et de la ville

QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ

Le parc locatif privé représente 5,1 millions de logements et abrite 20,5 % des ménages. La mise en place d'avantages fiscaux (dispositifs dits « *Périsso* », puis « *Besson* ») a stimulé, à partir de 1992, l'offre locative privée. Cependant, les tensions sur le marché locatif et la hausse des loyers témoignent de l'insuffisance de ce parc pour faire face à la demande de logements. Par ailleurs, le parc de logements dits « intermédiaires », c'est-à-dire loués à des prix inférieurs aux prix du marché à des ménages dont les revenus sont trop élevés pour accéder au parc locatif social, est resté insuffisamment développé.

C'est pourquoi plusieurs réformes ont été menées pour développer le parc locatif privé. La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a mis en place un nouveau dispositif d'investissement locatif « Robien » qui a permis de relancer la construction de logements locatifs. La loi du 13 juillet 2006 a recentré ce dispositif sur les grandes agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu et mis en place le dispositif « Borloo » pour permettre le développement d'un parc de logements locatif privé intermédiaire. Parallèlement, l'élargissement des compétences de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) lui permet désormais de développer un parc conventionné dans l'ancien. Enfin, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné des moyens financiers importants à l'ANAH pour subventionner les travaux des propriétaires-bailleurs et lutter contre la vacance des logements.

I.- L'ACTION DE L'ANAH EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

A.- LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

1.- Le renforcement des compétences de l'ANAH

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a pour mission de promouvoir et de faciliter l'exécution de travaux, ainsi que la transformation de locaux non affectés à l'usage d'habitation en logements, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale ⁽¹⁾.

(1) 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.

Elle 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.

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a transformé l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en Agence nationale de l'habitat et l'a investi de missions nouvelles. Les compétences de l'agence ont été étendues à la promotion du développement et de la qualité du parc existant⁽²⁾, et au conventionnement de logements locatifs sans travaux.

2.— La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale

a) L'augmentation des dépenses d'intervention en 2005 et 2006

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 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 et contribuer à la remise sur le marché de 100 000 logements vacants entre 2005 et 2009**. Pour atteindre ces objectifs, la loi a prévu une augmentation des autorisations d'engagements de l'ANAH de 70 millions d'euros pour 2005 et de 140 millions d'euros pour les quatre années suivantes, en supplément de ceux qui lui avaient été alloués en 2004.

Par conséquent, les moyens accordés par l'État à l'ANAH ont connu une hausse significative en 2005. L'ANAH a bénéficié de 462 millions d'euros d'autorisations de programme et de 395 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cette dotation, 45 millions d'euros ont été attribués à l'ANAH pour le financement d'opérations de mise en sécurité de structures d'hébergement collectif.

Cependant, la montée en puissance des actions de l'ANAH dans le cadre du Plan de cohésion sociale n'a été que progressive. Ainsi, seuls 309 millions ont été effectivement dépensés dont 197 millions pour les subventions aux propriétaires bailleurs et 107 millions pour les propriétaires occupants. Si les résultats sont inférieurs à ceux qui étaient attendus, ils restent proches des objectifs posés par la loi de finances.

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

(2) L'ANAH peut désormais, outre son rôle habituel de soutien financier aux opérations d'amélioration de l'habitat, mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet, d'une part, d'améliorer la connaissance du parc privé existant et les conditions de son occupation et, d'autre part, de faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés.

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE EN 2005

(en nombre de logements)

	Propriétaires bailleurs objectifs	Réalisé	Taux de réalisation (en %)
Logements à loyers maîtrisés	30 000	27 683	92
dont loyers conventionnés	9 500	9 407	99
dont loyers conventionnés très sociaux	3 000	1 826	61
dont loyers intermédiaires	17 500	16 450	94
Remise sur le marché de logements vacants	14 000	12 625	90
dont logements primés	-	-	-
Lutte contre l'habitat indigne	5 500	5 388	98
dont sortie d'insalubrité	2 000	2 416	121
dont réduction du risque de saturnisme	3 500	2 972	85
Adaptation handicap et maintien à domicile⁽¹⁾	700	564	81
Propriétaires ou locataires défavorisés	1 700	502	30
dont propriétaires occupants très sociaux	-	-	-
dont propriétaires bailleurs « sociaux »	1 500	427	28
dont locataires défavorisés	200	75	38
Traitement des copropriétés en difficultés	25 000	14 741	59
dont OPAH copropriétés	10 000	5 940	59
dont plan de sauvegarde	15 000	8 801	59

(1) Dont programme exceptionnel.

Source : Agence nationale de l'habitat

En 2006, la loi de finances a doté les dépenses d'intervention de l'ANAH de 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 385 millions d'euros de crédits de paiement. Cependant de nombreux redéploiement ont modifié l'imputation initialement prévue :

– le Gouvernement a décidé, en octobre 2005, de mettre en place un plan de financement en faveur de l'hébergement d'urgence : **7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été transférés au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations⁽¹⁾ et 5 millions d'euros ont été délégués aux services déconcentrés ;

– **1,5 million d'euros d'autorisations d'engagement** a été consacré au financement du logement locatif social ;

– **24,3 millions d'euros** ont fait l'objet d'un gel au titre de la réserve de précaution : ils ont été transférés sur le budget de l'action *Soutien à l'accession à la propriété* ;

– enfin, le rapport annuel de performances pour 2006 indique que « 6,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été redéployés et 19 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés » sans que l'imputation du redéploiement et la motivation de l'annulation ne soient explicités.

(1) Financé par la mission Solidarité.

Au total, sur les crédits initialement votés en 2006, l'ANAH a disposé de 436 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 354 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 90,8 % et 91,9 % des crédits votés.

Outre les crédits disponibles, l'ANAH a pu mobiliser 9 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées en 2005 par les collectivités délégataires et 12 millions d'euros initialement attribués pour financer les travaux de mise en sécurité des centres d'hébergement d'urgence ⁽¹⁾. Enfin, le rapport annuel de performances précise que l'ANAH a bénéficié de « 28,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes et engagées au titre des exercices antérieurs et redevenues disponibles, en raison soit du renoncement de propriétaires à effectuer leurs travaux, soit d'un écart entre le montant engagé et le montant de la subvention réellement payée. »

Au total, l'ANAH a pu mobiliser 49,3 millions d'euros supplémentaires, soit 485,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit une augmentation de 11,3 % par rapport aux crédits disponibles) et 366 millions d'euros de crédits de paiement (soit 3,39 % par rapport aux crédits disponibles). **Votre Rapporteur spécial constate que 10 % des crédits initialement votés ont donc été redéployés ou annulés, alors que certaines modifications, notamment le financement du plan en faveur de l'hébergement d'urgence, ont été décidées dès octobre 2005 et auraient donc pu faire l'objet d'amendements au projet de loi de finances.** Par ailleurs, les crédits reportés ou engagés mais non consommés représentent 10,2 % des autorisations d'engagement et 3,1 % des crédits de paiement votés.

PROGRAMME DE L'ANAH EN 2006

(en millions d'euros)

	Nombre de logements	Coût total	Nombre de logements	Coût total
Production de logements à loyers maîtrisés	35 600	196	39 099	213,4
Remise sur le marché de logements vacants	16 000	39	10 016	87,4
Amélioration de logements de propriétaires impécunieux	46 400	95	33 012	87,4
Lutte contre l'habitat indigne, traitement des copropriétés en diff.	38 610	103	25 512	93,4
Adaptation des logements au handicap	14 470	49	12 871	42,7
Aide au développement durable	–	4	–	7,4
Autres interventions	–	19	–	14,4
Total	–	505	–	485,1
Non consommé en délégation de compétence	–			25,3
Total		505		510,4

Source : projet annuel de performances pour 2006

Auditionnés par votre Rapporteur spécial, Mme Sabine Baïetto-Beysson et M. Philippe Pelletier, respectivement directrice et président de l'ANAH, ont souligné la vigilance plus grande dont ils devaient faire preuve pour le suivi des

(1) Sans que le rapport annuel de performances ne précise s'il s'agit d'autorisations d'engagement ou de crédits de paiement.

engagements des crédits dans le cadre des délégations de compétence, qui constituent un facteur de rigidité dans la consommation des crédits.

L'ANAH doit donc être en mesure d'assurer le recyclage des crédits en cas de retard constaté au niveau local. En effet, la lourdeur du mécanisme de redéploiement entre délégataires conduit à rigidifier la programmation et à constater en fin d'exercice des autorisations d'engagement non consommées : 9 millions d'euros en 2005 pour 16 délégataires et 25,3 millions d'euros en 2006 (pour 82 délégataires). En 2007, ces crédits non consommés pourraient être supérieurs à 25 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial considère souhaitable de faire évoluer le dispositif actuel et de permettre, tout en conservant le principe des délégations de compétence, des redéploiements en cas de sous-consommation manifeste des crédits.**

b) L'action de l'ANAH en 2007

En 2007, 485,3 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été ouverts par la loi de finances. Compte tenu d'un abondement de 1,36 million d'euros vers le parc public, d'une annulation de 2,79 millions d'euros et d'une annulation de 46,51 millions d'euros par le décret du 25 octobre 2007⁽¹⁾, les autorisations d'engagement ouvertes s'élèvent à 459,66 millions d'euros. Ces crédits ont été abondés à hauteur de 92 millions d'euros (dont 20 millions d'euros au titre de la taxe sur les logements vacants et un report de 25,33 millions d'euros non consommés en 2006). Les crédits disponibles s'élèvent donc à **598,48 millions d'euros en autorisations d'engagement.**

331 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés en loi de finances. Compte tenu d'un abondement de 2,23 millions d'euros vers le parc public, de trois annulations de 2,31 millions d'euros, de 14,24 millions d'euros et de 35,94 millions d'euros⁽¹⁾, les crédits de paiements ouverts s'élèvent à 312,21 millions d'euros. L'ANAH dispose de **326,26 millions d'euros en crédits de paiement, en prenant en compte les recettes de la taxe sur les logements vacants** (14,04 millions d'euros au 30 septembre 2007). Les engagements de l'ANAH au 4 octobre 2007 sont retracés dans le tableau suivant :

EXÉCUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ANAH EN 2007

(en millions d'euros)

	Propriétaires			Ingénierie	Fonds d'urgence	Aides propres
	ANAH	DC	Total			
Dotation	292,47	262,74	555,22	6,65	14,73	18,42
AE mises en place	279,85	251,57	531,42	6,65	3,90	18,42
Consommations	201,61	151,04	352,65	4,98	3,73	9,77
<i>dont propriétaires bailleurs</i>	<i>131,31</i>	<i>111,27</i>	<i>254,58</i>	–	–	<i>7,97</i>
<i>dont propriétaires occupants</i>	<i>67,30</i>	<i>39,77</i>	<i>107,07</i>	–	–	<i>1,80</i>
% dotation	69	57	64	75	25	53
% AE	72	60	66	75	96	53

Source : Agence nationale de l'habitat

(1) Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédit à titre d'avance.

Mme Sabine Baïtto-Beysson et M. Philippe Pelletier ont souligné qu'au début du mois d'octobre, l'ANAH avait réalisé 47 % de ses objectifs en matière de logements conventionnés, mais que compte tenu du fait que les demandes de subventions interviennent souvent en fin d'année, 100 % de la programmation prévue serait sûrement réalisée en fin d'année. La proportion de logements à loyers sociaux et très sociaux sera probablement supérieure à celle réalisée en 2006. Les objectifs en matière de lutte contre l'habitat indigne devraient être aussi atteints, tandis que le traitement des copropriétés dégradées fait apparaître des besoins supérieurs aux financements prévus. En revanche, les résultats en matière de lutte contre la vacance des logements devraient être inférieurs aux objectifs. La mise en œuvre du Plan de cohésion sociale au 4 octobre 2007 est retracée dans le tableau suivant. Son application régionale est détaillée en annexe du présent rapport.

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE ⁽¹⁾

(en nombre de logements)

	Propriétaires bailleurs objectifs	Réalisé	Taux de réalisation (en %)
Logements à loyers maîtrisés	37 000	17 384	47
dont loyers conventionnés	11 500	6 724	58
dont loyers conventionnés très sociaux	3 500	1 437	41
dont loyers intermédiaires	22 000	9 223	42
Remise sur le marché de logements vacants	18 000	7 084	39
dont logements primés	-	4 146	-
Lutte contre l'habitat indigne	9 000	4 142	46
dont sortie d'insalubrité	4 000	2 384	60
dont réduction du risque de saturnisme	5 000	1 758	35
Adaptation handicap et maintien à domicile ⁽²⁾	800	592	74
Propriétaires ou locataires défavorisés	15 200	205	1
dont propriétaires occupants très sociaux	-	-	-
dont propriétaires bailleurs « sociaux »	15 200	150	1
dont locataires défavorisés	200	55	28
Traitement des copropriétés en difficultés	22 100	10 190	46
dont OPAH copropriétés	8 100	3 267	40
dont plan de sauvegarde	14 000	6 923	49

(1) Au 4 octobre 2007.

(2) Dont programme exceptionnel.

Source : Agence nationale de l'habitat

3.– Des moyens confortés en 2008

En 2008, le présent projet prévoit de financer les dépenses d'intervention de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) à hauteur de **500 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2007.** Compte tenu des recettes prévisionnelles de la taxe sur les logements vacants – qui devraient s'établir à **20 millions d'euros** – l'Agence bénéficierait, en 2008, de **520 millions d'euros d'autorisations d'engagement.**

Les crédits de paiement devraient représenter **370 millions d'euros** (soit une progression de 12,6 % par rapport à 2007) auxquels s'ajouteront 20 millions d'euros de taxe sur les logements vacants, soit un total de **390 millions d'euros.** Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions d'investissement de l'État.

SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
2000	423,65	367,86
2001	379,11	353,33
2002	404	346
2003	422	441
2004	392	376
2005	462	395
2006	480	385
2007	482,51	328,68
2008	500	370

Source : ministère du Logement et de la ville

L'ANAH bénéficiera aussi d'une subvention de fonctionnement de **5,86 millions d'euros, soit une hausse 0,5 % pour les autorisations d'engagement et de 0,7 % pour les crédits de paiement,** et de 136 équivalents temps pleins travaillés.

SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'ANAH

(en millions d'euros)

2000	2,97
2001	5,33
2002	5,18
2003	5,76
2004	6,10
2005	5,70
2006	5,69
2007	5,82
2008	5,86

Source : ministère du Logement et de la ville

En 2008, les interventions de l'ANAH devraient permettre la production de 37 000 logements à loyers maîtrisés, la remise sur le marché de 14 000 logements vacants et le traitement de 21 000 copropriétés en difficultés. Le programme prévisionnel de l'ANAH est détaillé dans le tableau suivant :

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2008

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
Production de logements à loyers maîtrisés	37 000	236,8
Remise sur le marché de logements vacants	14 000	36,4
Lutte contre l'habitat indigne	13 500	67,5
Traitement des copropriétés en difficultés	21 000	35,7
Amélioration des logements appartenant à des propriétaires modestes	33 000	79,2
Adaptation des logements au handicap et au vieillissement	14 500	47,85
Aide au développement durable	–	7,4
Subventions versées dans le cadre d'opérations programmées	–	2
Prestations d'ingénierie	–	7,15
Total		520

Source : projet annuel de performances pour 2008

Fin 2008, grâce aux aides octroyées par l'ANAH, 141 800 logements à loyer maîtrisé auront dû pouvoir être produits et 54 650 logements vacants remis sur le marché. **Ainsi, les objectifs poursuivis par le plan de cohésion sociale devraient être réalisés respectivement à hauteur de 70,9% et de 54,6%.**

B.– DÉVELOPPER L'OFFRE LOCATIVE PRIVÉE ET LES AIDES EN FAVEUR DES LOCATAIRES AUX REVENUS MODESTES

Avec **38 579 logements en 2006, l'objectif de production de logements à loyers maîtrisés a été dépassé (35 600)**. Cela représente une hausse de **37 % par rapport à 2005**, mais la progression est plus forte pour les logements intermédiaires (+ 52 %) que pour les logements conventionnés (+ 21 %). Comme le montre le tableau ci-dessous, **depuis 2003, le nombre de logements à loyers maîtrisés aidés par l'ANAH a plus que doublé.**

FINANCEMENT D'UNE OFFRE LOCATIVE À LOYERS MAÎTRISÉS

(en millions d'euros)

	Nombre de logements	Montant des aides
2003	17 150	109,5
2004	25 330	154,2
2005	28 206	165,5
2006	38 579	213,4
2007 ⁽¹⁾		
2008 ⁽²⁾	37 000	236,8

(1) Estimations au 5 octobre 2007.

(2) Programmation de la loi de finances pour 2008.

Source : ministère du Logement et de la ville

Au 4 octobre 2007, l'ANAH a favorisé la mise sur le marché de **17 384 logements à loyers maîtrisés**, dont 6 724 logements à loyers conventionnés, 1 437 logements à loyers conventionnés très sociaux et 9 223 logements intermédiaires. Cela représente **47 %** de la programmation prévue en 2007. À la même époque en 2006, ce taux était de 36 % (12 608 logements).

Le projet annuel de performances pour 2008 indique que le pourcentage de logements aidés par l'ANAH en 2007 devrait être à **40 %** dans les zones tendues (ce qui correspond aux prévisions), **36 %** dans les zones moyennement tendues (ce qui est inférieur aux prévisions) et **24 %** dans les zones détendues. La cible retenue en 2011 est d'augmenter la proportion de logements aidés dans les zones tendues et moyennement tendues.

C.- DIMINUER LE PARC DE LOGEMENTS VACANTS

1.- La lutte contre la vacance des logements

La taxe sur les logements vacants a été créée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion afin d'inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins deux ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte à remettre ceux-ci sur le marché locatif. La base de la taxe sur les logements vacants est la même que celle de la taxe d'habitation. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième. Elle s'applique aux logements vacants situés dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

Depuis le 15 novembre 2003, une prime peut être attribuée pour les logements remis sur le marché locatif après une réhabilitation aidée par l'ANAH sous réserve que trois conditions soient remplies : une durée minimale de vacance de douze mois consécutifs avant le dépôt du dossier, un montant minimum de travaux subventionnables de 15 000 euros par logement et un loyer obligatoirement maîtrisé (loyer social ou loyer intermédiaire). Les primes s'établissent à 5 000 euros en zones A et B et 2 000 euros en zone C. En 2006, **5 309 primes** (4 510 primes en 2005) ont été attribuées pour un montant de **18,1 millions d'euros** (15,3 millions d'euros en 2005).

Un système très incitatif a été mis en place par la loi portant engagement national pour le logement pour lutter contre la vacance des logements : si le propriétaire remet sur le marché un logement vacant avant le 31 décembre 2007, il pourra disposer **d'une déduction spécifique supplémentaire de 30 %**. Cette déduction s'ajoutera à celle de 30 % prévue dans le cadre d'un conventionnement avec l'ANAH et celle de 45 % en cas de mise en location à un loyer social : si bien que la déduction totale pourra atteindre **60 %, voire 75 %** des loyers perçus. Dans le cas où le propriétaire effectue des travaux, s'ajoute la prime de remise sur le marché.

En 2006, les remises sur le marché de logements vacants ont été inférieures aux objectifs : 10 016 logements au lieu de 16 000. Ce résultat est en baisse par rapport à celui de 2005 (12 625 logements) est lié à la baisse générale du stock de logements vacants et à l'état généralement très dégradé des logements encore disponibles. Au 4 octobre 2007, l'ANAH a favorisé la remise sur le marché **7 084 logements vacants dont 4 146 à l'aide d'une prime**, soit 39 % de la programmation prévue en 2007. Fin septembre 2006, ce taux était de 35 % (5 695 logements).

2.- Le dispositif de garantie des risques locatifs

La garantie universelle des risques locatifs (GRL) est un dispositif de garantie contre les impayés de loyer, mis en place par l'État et le 1% logement, dans le cadre d'une convention signée le 20 décembre 2006.

Il permet aux compagnies d'assurance de proposer aux bailleurs des contrats contre les risques d'impayés beaucoup moins sélectifs que les contrats classiques. Ils ne tiennent pas compte, par exemple, de la nature du contrat de travail du locataire (CDD ou CDI), du possible dépassement de son taux d'effort (dans la limite de 50%) et ne sont pas soumis à l'existence d'une caution. Le surcroît de risque généré par l'élargissement du public des locataires couverts par rapport à la norme actuelle (CDI avec 33% de taux d'effort) est intégralement financé par le 1% logement pour les ménages salariés ou par l'État pour les autres bénéficiaires.

Ce financement permet d'abaisser de manière significative, par rapport aux pratiques actuelles, les seuils d'accessibilité financière des candidats locataires et de les dispenser d'apporter des cautions⁽¹⁾. En outre, les sinistres pourront si nécessaire donner lieu, à l'initiative du 1% logement, à un accompagnement social et à des modalités de recouvrement adaptées.

Afin de donner à la GRL un caractère universel, l'État s'est engagé à prendre les dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour étendre le champ d'application de cette garantie aux locataires aujourd'hui non couverts par le 1% logement, notamment dans le parc HLM.

D.- L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'ANAH

1.- Le conventionnement sans travaux

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu les missions de l'Agence pour l'habitat. Auparavant, les conventions de location à loyer maîtrisé étaient conclues avec l'ANAH à la suite de travaux subventionnés par l'Agence. **La loi du 13 juillet met en place un conventionnement sans travaux, qui permettra de développer plus rapidement**

(1) Sauf exception expressément prévue au cahier des charges sociales.

une offre de logements privés accessibles. Ce dispositif, qui concerne aussi bien les logements neufs que les logements anciens ⁽¹⁾, est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2006 ⁽²⁾.

Le propriétaire qui accepte de signer une convention de location avec l'ANAH et qui s'engage à pratiquer un loyer inférieur au prix du marché et à louer à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources bénéficie d'un abattement sur les recettes tirées de la location :

– de **30 %** si le propriétaire pratique un loyer intermédiaire (le loyer doit être inférieur au plafond de loyers du « Besson ancien » dans les zones A, B et C) ;

– de **45 %** si le propriétaire pratique un loyer « social » (le loyer doit être inférieur au plafond de loyer de l'ancien conventionnement avec l'État, dans les zones A, B et C).

L'engagement de location est de **neuf ans** en cas de conventionnement avec travaux et de **six ans** en cas de conventionnement sans travaux. **Ce dispositif, appelé « Borloo ancien », se substitue au « Besson ancien ».** Les principes sont identiques – déduction « spécifique » sur les revenus fonciers en contrepartie d'un loyer plafonné – mais l'avantage est plus important. En outre, le régime est maintenant à deux vitesses et il est subordonné à un conventionnement avec l'ANAH.

La loi du 5 mars 2007 a renforcé ce dispositif :

– l'article 42 permet de pratiquer une déduction spécifique de 30 % ou 45 % des revenus fonciers sans changer de locataire à condition toutefois que le bail soit expressément renouvelé et que les conditions de locations imposées par la convention conclue avec l'ANAH soient respectées ;

– l'article 8 prévoit que les logements faisant l'objet d'un conventionnement social ou très social peuvent être loués à des organismes publics ou privés en vue de leur sous-location, meublée ou non, aux personnes bénéficiaires du droit au logement opposable ;

– enfin l'article 32 permet aux bailleurs de bénéficier de la déduction fiscale lorsqu'ils louent des logements à des associations ou à des bailleurs sociaux, afin que ceux-ci les mettent à disposition à usage d'habitation principale pour loger ou héberger des personnes physiques. La déduction applicable est alors de 45 %. **Votre Rapporteur spécial considère qu'il devrait être possible au propriétaire, dans le cadre d'un conventionnement avec l'ANAH, de louer un logement à une association à un loyer intermédiaire et de bénéficier d'une déduction de 30 %. L'association peut alors elle-même sous-louer à un loyer « très social » et prendre en charge la différence.**

(1) S'agissant des logements neufs, le dispositif « Borloo » est néanmoins plus intéressant puisqu'il permet aussi de déduire une partie de l'amortissement du bien.

(2) Décret n°2006-1200 du 29 septembre 2006 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux conventions conclues par l'Agence nationale de l'habitat en application des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation.

719 conventions pour des logements à loyers maîtrisés ont été signées au cours du dernier trimestre 2006 et environ 5 000 conventions ont été signées au cours du premier semestre 2007.

Tirant les conséquences de cette réforme, le projet annuel de performances propose un nouvel indicateur qui est le pourcentage des logements conventionnés sans travaux par zone. Le résultat en 2007 serait de 13 % en zone tendue, de 55 % en zone moyennement tendue et de 32 % en zone détendue, alors que les prévisions faisaient état de taux respectifs de 30 %, de 40 % et de 30 %. Le nombre de logements conventionnés en zone tendue reste donc en deçà des objectifs. La cible retenue en 2008 est donc l'amélioration de ce résultat avec un taux de 15 %.

2.– L'accompagnement de la mise en œuvre du droit opposable au logement

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable prévoit que le parc privé participe à la mise en œuvre du droit au logement opposable. Dans ce cadre, l'article 7 dispose que le représentant de l'État peut proposer aux demandeurs reconnus prioritaires les logements du parc privé conventionnés avec l'ANAH dans le cadre d'une convention à niveau de loyer social ou très social. **L'objectif fixé à l'Agence est de financer dès 2007, 4 000 logements à destination des ménages très défavorisés, soit 2 000 de plus qu'en 2006.**

Par conséquent, le conseil d'administration du 12 avril 2007 a décidé d'améliorer simultanément les conditions d'intervention à destination :

– **des propriétaires bailleurs**, afin de libérer une offre supplémentaire, par la majoration de la prime pour la remise sur le marché de logements vacants, dans le cas d'une location à un organisme qui procédera à une sous-location ;

– **des collectivités territoriales**, en accompagnant mieux l'ingénierie des programmes sociaux thématiques (PST), avec un taux de subvention porté à 50% ;

– **des opérateurs**, en les mobilisant au travers d'un nouveau dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage, une subvention pouvant être accordée aux bailleurs qui les sollicitent pour des projets avec ou sans travaux si le logement est destiné à un ménage prioritaire.

II.– LA DIVERSIFICATION DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENTS LOCATIFS

A.– LE DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF « ROBIEN »

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a réformé le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, afin d'augmenter l'offre de logements locatifs. **Le propriétaire du logement doit prendre l'engagement de mettre en location nue à titre d'habitation principale un**

logement neuf⁽¹⁾, pendant une durée de **neuf ans**, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant⁽²⁾. Les avantages fiscaux sont les suivants :

– le bailleur déduit de ses revenus fonciers **8 %** du prix du logement les cinq premières années et **2,5 %** les quatre années suivantes. À l'issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir, à raison de **2,5 %** par an pendant six ans, si les conditions demeurent respectées ;

– l'option pour l'amortissement du logement ouvre la possibilité d'amortir les gros travaux mais porte de 14 % à **6 %** le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers⁽³⁾.

L'innovation majeure du dispositif « Robien » par rapport au dispositif « Besson », créé par l'article 96 de la loi de finances pour 1999, est **l'augmentation des plafonds de loyers et la suppression des plafonds de ressources des locataires pour les investissements neufs réalisés à compter du 1^{er} janvier 2003**.

Le dispositif « Robien » a permis de donner une impulsion forte à la construction de logements privés dans une période où le ralentissement de la production de logement était préoccupant. Ainsi, le nombre de logements locatifs privés construits est compris entre 60 000 et 70 000 en 2004 et entre 45 000 et 55 000 en 2005 alors qu'il était de 31 609 dans le cadre du dispositif « Besson » en 2002. Au total, **l'ANIL évalue à 200 000 le nombre de logements ayant bénéficié du dispositif Robien entre 2003 et 2005**⁽⁴⁾.

Cependant, le dispositif « Robien » a été, dans certains bassins locaux d'habitat, victime de son succès. En effet, des investissements importants ont été parfois réalisés dans des villes moyennes, sans que ceux-ci ne soient adaptés à la demande locale de logement. Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain fiscal sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. De plus, il n'est pas exclu que sur certains marchés, l'engouement pour l'investissement locatif n'ait pas favorisé une certaine hausse des prix.

Enfin, il est apparu nécessaire de créer un dispositif d'investissement locatif intermédiaire assorti de conditions de ressources des locataires et d'un plafond de loyer plus bas que celui prévu pour le Robien afin de développer une offre de logements à loyers maîtrisés au bénéfice de ménages à revenus modestes.

(1) *Peuvent ouvrir droit au bénéfice du régime, les investissements suivants réalisés du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2003 : acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement, constructions par le contribuable de logements dont la déclaration d'ouverture de chantier est intervenue depuis le 1^{er} janvier 1999, acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (locaux commerciaux ou professionnels, bureaux, granges, hangars...) et transformés en logements, acquisitions de logements réhabilités par le vendeur et dont l'acquisition entre dans le champ d'application de la TVA immobilière.*

(2) *L'article 9 de la loi de finances pour 2003 a assoupli cette condition en autorisant l'application de l'amortissement en cas de location à un ascendant ou descendant du contribuable pour les logements neufs acquis à compter du 9 octobre 2002.*

(3) *Ce taux a été porté à 0 % depuis la réforme de l'impôt sur le revenu réalisée par la loi de finances pour 2006.*

(4) *« Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? », Jean Bosvieux, Agence nationale pour l'information sur le logement (janvier 2007).*

C'est pourquoi l'article 40 de la loi portant engagement national pour le logement a recentré le dispositif « Robien » sur les agglomérations dont le marché immobilier est tendu :

– *la séquence de la déduction au titre de l'amortissement est modifiée* : il est désormais possible de déduire l'**amortissement du bien à hauteur de 6 % du prix d'acquisition du logement pendant les sept premières années et de 4 % de ce prix les deux années suivantes. La possibilité d'amortir le bien au-delà de neuf ans est donc supprimée et l'amortissement total est limité à 50 %** ;

– *le zonage et les plafonds de loyers sont aménagés* dans le sens d'une meilleure modulation des conditions de location en fonction de la taille des agglomérations.

B.– DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ INTERMÉDIAIRE : LE DISPOSITIF « BORLOO »

L'article 40 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, a aussi créé un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire, c'est-à-dire applicable à des logements dont les loyers sont 30 % inférieurs aux prix du marché. Exception faite des possibilités d'amortissement, de déduction et les conditions de ressources du locataire, le régime juridique de ce nouveau dispositif est calqué sur celui du dispositif Robien.

Peuvent être déduits **6 % les sept premières années et 4 % les deux années suivantes**, soit un total de **50 %**. La déduction est calculée sur le prix d'acquisition des locaux, lorsqu'il s'agit d'un logement neuf ou lorsqu'il y a des travaux, sur le prix d'acquisition augmenté du montant des travaux de transformation ou de réhabilitation

Le propriétaire bénéficie, en outre, de deux avantages fiscaux supplémentaires⁽¹⁾ :

– **une déduction spécifique, fixée à 30 % du montant des revenus fonciers**, applicable pendant la période d'engagement de location de neuf ans, reconductible deux fois pour trois ans (soit une période d'engagement de neuf, douze ou quinze ans). L'application de cette déduction conduit à n'imposer l'investisseur que sur 70 % des loyers perçus ;

– **la possibilité de bénéficier d'un complément de déduction au titre de l'amortissement, de 7,5 % ou de 15 % du prix de revient du logement** selon que le contribuable choisit, à l'issue de la période initiale de location de neuf ans, de prolonger son engagement d'une ou de deux périodes triennales. Les conditions de

(1) *Le propriétaire qui réalise des travaux de reconstruction ou d'agrandissement peut opter pour l'amortissement de ces nouvelles dépenses selon des modalités identiques de taux et de durée (6 % pendant les sept premières années, 4 % pour les deux années suivantes, et 2,5 % si les conditions restent remplies pendant six ans). Les travaux d'amélioration ouvrent droit à une déduction au titre de l'amortissement égale à 10 % du montant de la dépense pendant dix ans.*

loyer et de ressources doivent continuer à être respectées pendant toute la durée de la location. L'amortissement total, déductible du revenu de l'investisseur, représente **50 %** du montant de l'opération au bout de neuf ans de location, **57,5 %** du montant total de location au bout de douze ans et **65 %** au bout de quinze ans.

Le propriétaire doit cependant respecter un certain nombre de conditions : il doit prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, **dont les ressources sont inférieures à un plafond et à un loyer inférieur de 30 % aux prix du marché**, pendant une durée de **neuf ans**.

Le coût fiscal de l'ensemble des dispositifs d'investissement locatif est évalué à 500 millions d'euros en 2007 et 666 millions d'euros en 2008.

COÛT FISCAL DE LA RÉFORME DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Dispositif Périssol	90	80	80
Dispositif Lienemann	5	5	1
Dispositif Besson neuf	120	90	90
Dispositif Besson ancien	5	5	5
Dispositif Robien ZRR	5	10	15
Dispositif Robien « classique » et « recentré »	200	300	400
Dispositif Borloo neuf	–	10	50
Dispositif Borloo ancien	–	5	30
Total	425	505	671

Source : projet annuel de performances pour 2008

Ce système repose sur un découpage en trois zones pour déterminer notamment les plafonds de ressources et de loyers. Votre Rapporteur spécial est persuadé que le secteur immobilier en France est aujourd'hui constitué par des micro-marchés qui évoluent de façon différenciée : une réflexion devra être menée sur ce sujet afin de mieux adapter l'application de ces dispositifs aux spécificités locales du marché immobilier. Cette adaptation pourrait notamment prendre la forme d'un système d'agrément par les services de l'État.

Ainsi, dans une de ses études, l'ANIL constate⁽¹⁾ : « la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité qu'il y a à piloter de façon centralisée un dispositif qui, pour fonctionner de façon efficace, devrait coller au plus près à la réalité des marchés locaux. Quels que soient les efforts faits pour les affiner, les zonages nationaux reposent forcément sur des critères approximatifs, et les découpages ne peuvent retracer avec toute la précision souhaitable les « courbes de niveau » des loyers. » Elle propose donc de s'inspirer du dispositif de renforcement du prêt à taux zéro, mis en place par la loi du 13 juillet 2006. Celui-ci fait dépendre la majoration du prêt

(1) « Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? », Jean Bosvieux, Agence nationale pour l'information sur le logement (janvier 2007).

à l'octroi d'une aide d'une collectivité territoriale. Dans le cas présent, l'application de l'avantage fiscal dépendrait de l'intervention d'une collectivité territoriale.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des dispositifs « Robien » et « Borloo », leur évaluation semble tout à fait primordiale. Un indicateur pourrait ainsi donner la répartition des logements neufs construits dans le cadre de ce dispositif par zone (tendue, moyennement, tendue et détendue). L'excès de constructions de logements neufs « Robien » dans certaines zones « détendues » où les besoins en offre de logements locatifs privés étaient faibles en 2004 et 2005, témoigne de la pertinence de cette évaluation.

CINQUIÈME PARTIE : RÉHABILITER LE PARC PRIVÉ DE LOGEMENT

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 importante. Ainsi, début 2002, 689 000 logements occupés par 1,2 million de personnes sont considérés comme inconfortables ⁽¹⁾. En outre, on estime à 265 000 le nombre de logements régis par la loi du 10 juillet 1965 dont les difficultés nécessitent une intervention publique.

Le Gouvernement a renforcé la politique de réhabilitation du parc privé selon deux axes :

– **les moyens de l'Agence nationale pour l'habitat ont été renforcés par la loi de programmation sociale.** L'Agence devrait ainsi favoriser l'amélioration de 33 000 logements appartenant à des propriétaires modestes en 2008 ;

– **un nouveau dispositif de lutte contre l'insalubrité a été mis en place** par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

I.- LES AIDES À LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ

A.- LES AIDES DE L'ANAH EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES MODESTES

L'ANAH a vu ses compétences élargies en 2001 ⁽²⁾ : alors qu'elle ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis le 3 janvier 2002, compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat.

Le tableau suivant présente les résultats en matière de subventions et de logements pour les propriétaires occupants en 2005 et 2006.

(1) L'inconfort est d'abord mesuré par l'absence de confort sanitaire. Il s'agit en effet d'un critère objectif, observable facilement par les enquêtes statistiques. La norme de confort retenue est la présence dans le logement d'une salle d'eau, d'un WC intérieur et d'un système de chauffage quel qu'il soit.

(2) En vertu du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 pris en application de l'article 185 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

FINANCEMENT DES SUBVENTIONS EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

(en millions d'euros)

	2005		2006	
	Logements subventionnés	Subventions engagées	Logements subventionnés	Subventions engagées
Propriétaires occupants très sociaux	29 305	66,4	33 000	87,4
Personnes en situation de handicap	10 785	36,8	12 198	40,6
Propriétaires occupants ⁽¹⁾	12 970	17,7	8 470	6,6
Total	53 060	120,9	53 668	134,6

(1) taux de subvention de base

Source : ministère du Logement et de la ville

53 668 opérations d'amélioration de logements appartenant à des propriétaires impécunieux ont été menées en 2006, pour un financement de 134,6 millions d'euros. Ces opérations ont été moins nombreuses que prévues mais sont en augmentation de **1,1 %** par rapport à 2005. La subvention moyenne est de 2 510 euros pour un propriétaire-occupant.

Compte tenu de la priorité donnée au Plan de cohésion sociale, les commissions d'amélioration de l'habitat ont été conduites à une très grande sélectivité vis-à-vis des propriétaires occupants, bien que leurs revenus soient en général particulièrement modestes.

B.- LES AIDES FISCALES

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 devrait représenter une dépense fiscale de 5,05 milliards d'euros en 2007 et 5,4 milliards d'euros en 2008. Votre Rapporteur spécial salue la prolongation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2010.**

Par ailleurs, 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. La loi de finances pour 2006 a majoré ces taux pour les dépenses d'équipement favorisant le développement durable. **Ce dispositif devrait représenter une dépense fiscale de 1,9 milliard d'euros en 2007 et de 2,4 milliards d'euros en 2008, soit une progression de 142 % depuis 2006.** Votre Rapporteur spécial regrette la sous-évaluation de cette dépense fiscale dans le projet annuel de performances pour 2007 puisqu'elle était évaluée à 1 milliard d'euros en 2007, soit presque la moitié de l'évaluation du projet annuel de performances pour 2008.

Comme le montre le tableau ci-dessous, **les dépenses fiscales en faveur de l'amélioration de l'habitat privé devraient représenter 8,9 milliards d'euros en 2008, soit une progression de 27,8 % par rapport à 2006.**

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT PRIVÉ

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Évolution 2006/2008 (%)
Déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	1 270	1 100	1 100	- 13,4
Taux de 5,5 % de TVA pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de 2 ans	4 700	5 050	5 400	+ 14,9
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	990	1 900	2 400	+ 142
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	30	30	30	0
Total	6 990	8 080	8 930	27,8

Source : projet annuel de performances pour 2008

II.- LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier de **25 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une légère **baisse de 3,8 % par rapport à 2007**, et de **25 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une augmentation de **8,7 % par rapport à 2007**.

Ces moyens devraient permettre de conduire des actions plus nombreuses dans le cadre de la nouvelle réglementation, issue de l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à l'habitat indigne et de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Votre Rapporteur spécial salue plus particulièrement les mesures de l'ordonnance du 11 janvier 2007 qui donnent aux communes et à l'État les moyens de lutter contre les « marchands de sommeil ». Cette ordonnance met en place des mécanismes propres à lutter contre les agissements de ceux qui, logeant dans des conditions indignes des personnes défavorisées, et n'assurant pas les obligations de réparation des immeubles qui leur incombent, s'organisent pour éviter d'en supporter le coût. L'État et la commune qui se substituent aux propriétaires défaillants bénéficieront d'un privilège spécial immobilier pour recouvrer de façon prioritaire leurs créances ⁽¹⁾ et les propriétaires successifs d'un bien frappé d'un arrêté de police selon soumis à un mécanisme de solidarité ⁽²⁾.

(1) L'ordonnance crée un privilège spécial immobilier primant sur les autres privilèges inscrits préalablement et offrant une meilleure garantie de recouvrement des créances publiques.

(2) L'ordonnance crée aussi un mécanisme de solidarité entre propriétaires successifs ou exploitants successifs d'un bien frappé d'un arrêté de police, ainsi qu'un mécanisme de solidarité croisée entre les propriétaires des

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne recouvrent deux dispositifs distincts : la lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre.

En 2008, **près de 9 500 logements** devraient faire l'objet de diagnostics et de contrôles en matière de saturnisme et d'insalubrité et plus de 600 logements donneront lieu à des travaux d'office réalisés par l'État. **À ces actions s'ajoutent celles menées par l'ANAH en matière de lutte contre l'habitat indigne, auxquelles seront consacrés plus de 67,5 millions d'euros en 2008.**

Le projet annuel de performances 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 12,5 % en 2007 et de 13,5 % en 2008. En 2009, le résultat visé est de 15 %.

Cet indicateur en rien l'efficacité de la politique de lutte contre l'insalubrité. Il donne des informations sur la part que l'ANAH consacre à la politique de lutte contre l'insalubrité, mais sans que cette évaluation mesure réellement la performance de l'action publique. **Votre Rapporteur spécial considère donc que d'autres indicateurs pourraient être utilement choisis : le délai entre le constat de l'insalubrité d'un logement et la mise en œuvre des travaux de démolition ou d'amélioration du logement, le nombre de locataires bénéficiant d'un aide au logement et logés dans un logement considéré comme insalubre ou dégradé.**

A.— LA LUTTE CONTRE LE SATURNISME

1.— La lente montée en charge du dispositif

Le dispositif de lutte contre le saturnisme issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a été renforcé par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Deux types de mesures sont prévus :

— *des mesures préventives* : l'obligation d'effectuer un constat de risque d'exposition au plomb en cas de vente de logements construits avant le 1^{er} janvier 1949 a été généralisée à tout le territoire français ;

— *des mesures d'urgence* : lorsqu'un cas de saturnisme infantile est signalé, ou qu'un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants, du fait de peintures dégradées, est porté à sa connaissance, le préfet

murs et les exploitants de fonds de commerce d'hôtels meublés. Ces dispositions relatives à la solidarité ont pour objet d'éviter que les mutations successives des biens dangereux ou insalubres ne permettent de laisser sans débiteur solvable la personne publique créancière. Les mécanismes de solidarité institués permettront à l'État et aux communes de se retourner contre la personne la plus solvable.

fait alors effectuer un diagnostic permettant d'évaluer les risques pour les occupants, en particulier mineurs. Si ce diagnostic est positif, il impose au propriétaire la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque. En cas de carence du propriétaire, le préfet se substitue à celui-ci ⁽¹⁾.

La montée en charge du dispositif saturnisme s'est faite progressivement, mais a été ralentie pour diverses raisons, tenant notamment au respect des nouvelles procédures de marchés publics, à la capacité des services communaux d'hygiène et de sécurité à répondre aux appels d'offres, aux délais courts d'exécution des travaux exigés aux 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 et à la mise en œuvre progressive par les préfets des périmètres de zones à risque d'accessibilité.

En 2006, 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances pour financer ces opérations.

Le taux de consommation s'est élevé à 83,3% pour les autorisations d'engagement et à 73,7% pour les crédits de paiement. Cette sous-consommation résulte de la difficile évaluation des besoins au moment du vote de la loi de finances, particulièrement en ce qui concerne les opérations de sortie d'insalubrité. Si le nombre de travaux d'office est conforme aux objectifs, le montant des crédits engagés est inférieur de plus de 2 millions d'euros aux crédits votés, le coût moyen des travaux étant inférieur de 50 % au coût prévu dans le cadre du présent projet de loi de finances.

LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ : MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PRÉVISIONNEL

	Objectifs PAP 2006 ⁽¹⁾	Résultats RAP 2006 ⁽¹⁾	Réalisation (%)
Diagnostic et contrôle	9 700	7 542	77,8
– Sortie d'insalubrité	700	250	35,7
– Traitement du risque plomb	9 000	7 330	81,4
Travaux d'office	500	433	86,6
– Sortie d'insalubrité	135	5	3,7
– Traitement du risque plomb	435	428	98,4
Hébergement/relogement des familles (traitement du risque plomb)	460	1 000	217,4

(1) Logements ou familles.

Source : rapport annuel de performances pour 2008

(1) Le préfet peut également prescrire des mesures conservatoires, lorsqu'un chantier présente un risque d'exposition au plomb pour les occupants de l'immeuble ou la population environnante.

On constate cependant une progression du taux de consommation des crédits engagés depuis plusieurs exercices, comme le montre le tableau suivant.

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE LE SATURNISME

(en millions d'euros)

		Départements ayant reçu une délégation de crédits	Délégation de crédit	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
2005		65	11,6	48,3
2006	AE	76	12,68 ⁽¹⁾	83,3
	CP		8,23 ⁽²⁾	73,7
Juillet 2007	AE	-	12,15	81
	CP		8,32	92,4

(1) dont 0,250 million d'euros au titre des actions de lutte contre l'insalubrité.

(2) dont 0,110 million d'euros au titre des actions de lutte contre l'insalubrité.

Source : ministère du Logement et de la ville

L'état d'avancement des délégations des crédits au 31 juillet 2007, montrant un taux de consommation de 92,4 %, laisse par ailleurs présager, au regard des dotations octroyées par la loi de finances, soit 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9 millions d'euros en crédits de paiement, de vives tensions sur les crédits de paiement, voire un risque de report sur l'exercice 2008 de la liquidation de certaines prestations.

Parallèlement, une politique incitative a été mise en œuvre avec l'ANAH, au travers de l'aide spécifique accordée aux propriétaires pour leur permettre de faire face à leurs obligations, à hauteur de 70 % du montant des travaux de mise en sécurité, plafonnés à 8 000 euros. À ce titre, l'ANAH a aidé en 2006, à la mise hors d'état d'accessibilité des revêtements en plomb de 2 747 logements, pour un montant de subvention de 8,1 millions d'euros. Les propriétaires occupants ne représentent que 13% des interventions de l'ANAH.

2.- Des moyens confortés en 2008

Le dispositif de lutte contre le saturnisme infantile dû aux anciennes peintures dans l'habitat devrait être doté de **13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 12 millions d'euros de crédits de paiement en 2008.**

Ces dotations, en forte augmentation, ont été fixées en tenant compte des données prévisionnelles suivantes.

LUTTE CONTRE LE SATURNISME

	Objectifs quantitatifs	Coûts unitaires moyens (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Diagnostics et contrôles			4,20
– sortie d'insalubrité	350	450	0,20
– évaluation insalubrité irrémédiable	400	750	0,30
– traitement du risque plomb			
dont diagnostic	5 000	500	2,50
dont contrôle	3 000	400	1,20
Travaux d'office			5,50
– sortie d'insalubrité	50	20 000	1
– mesures d'urgence	66	7 600	0,50
– traitement du risque plomb	500	8 000	4
Hébergement/relogement des familles			1,80
– sortie d'insalubrité	500	7 000	1,40
– traitement du risque plomb	400	1 000	0,40
Autres mesures			1,50
Total			13

Source : projet annuel de performances pour 2008

B.– LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

1.– Le traitement de l'insalubrité irrémédiable

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 irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. L'État peut accorder des subventions aux collectivités territoriales qui engagent de telles opérations (70 % à 100 % du déficit du bilan de l'opération). Les terrains libérés et les immeubles réhabilités dans le cadre de ces opérations doivent accueillir des logements locatifs sociaux publics.

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

(en autorisations d'engagement et en millions d'euros)

	Dotations en LFI ⁽¹⁾	Dotations disponibles	Opérations approuvées	Délégations	Nombre de logements traités	Production logements sociaux
2001	9,9	15,6	5	2,4	156	16
2002	9,9	10,9	5	1,0	44	44
2003	9,9	16,8	13	6,1	443	153
2004	7,0	8,2	16	8,0	477	191
2005	7,0	20,0	18	16,7	849	490
2006	8,9	9,2	17	9,3	520	355

Source : ministère du Logement et de la ville

Compte tenu de la montée en charge des opérations de résorption de l'habitat insalubre ces dernières années, le montant des subventions n'a cessé de croître

passant de 6,1 millions d'euros en 2003, à 8 millions d'euros en 2004 et 15 millions d'euros en 2005 et 2006. Le nombre de logements insalubres traités est ainsi passé de 156 en 2001 à 520 en 2006 et le nombre de logements sociaux produits a progressé de 16 en 2001 à 355 en 2006 ⁽¹⁾.

En 2006, 7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits dans la loi de finances. Cette ligne a été abondée à hauteur de 1,9 million d'euros de crédits des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale « insalubrité » provenant de l'action *Construction locative et amélioration du parc*. Au total, **83 %** des autorisations d'engagement et **84,3 %** des crédits de paiement ont été consommés.

Sur un programme prévisionnel de 430 opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et 1 630 maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ⁽²⁾, 340 RHI (soit 79 % des estimations initiales) et 288 MOUS (soit 17,7 % des estimations initiales) ont été menées. Les causes de la sous-consommation des crédits de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale donnée par le rapport annuel de performances reste peu précises puisque sont évoquées les « *contraintes d'intervention des acteurs locaux en matière de lutte contre l'insalubrité sur des territoires diffus* » et une « *méconnaissance de l'outil qui peut aussi se révéler inadapté à certaines situations*. »

En 2007, ces opérations ont été dotées de 11 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 14 millions d'euros en crédits de paiement. D'ores et déjà, la commission interministérielle qui s'est réunie le 28 mars 2007 a donné son accord pour le financement de six opérations, pour un coût de 3,2 millions d'euros.

2.- Le financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre en 2008

En 2008, sont prévus 12 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 9,1 % par rapport à 2007, et 13 millions d'euros de crédits de paiement, soit une diminution de 7,1 % par rapport à 2007.

10,5 millions d'euros seront consacrés au financement par l'État de ces opérations RHI. Ce montant doit permettre de financer à hauteur de 7 millions d'euros les projets approuvés par la commission interministérielle en 2006 et 2007 et

(1) La différence entre le nombre de logements traités (pour la plupart démolis) et le nombre de logements sociaux créés tient notamment à la différence des surfaces. Les logements détruits ont une surface moyenne de 20 à 25 m² tandis que celle des logements créés est en moyenne de 60 m².

(2) La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) « insalubrité » est un dispositif d'ingénierie technique et sociale à maîtrise d'ouvrage locale qui a pour objet le traitement, par une équipe spécialisée, de l'insalubrité diffuse. Ses missions sont le repérage des situations sociales et sanitaires d'habitat insalubre, le descriptif de l'état des lieux en vue de la mise en œuvre de travaux de sortie d'insalubrité, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (appui aux propriétaires, notamment aide à la constitution des dossiers de financements, définition et suivi des travaux...) et l'aide aux occupants (respect de leurs droits, recherche de solutions d'hébergement provisoire ou de relogement définitif) et leur accompagnement social.

à hauteur de 3,5 millions d'euros pour la mise en œuvre de nouvelles opérations permettant le traitement de 100 à 200 logements insalubres irrémédiables.

S'agissant de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) « insalubrité » les besoins, en 2008, peuvent être estimés, en intégrant le renouvellement des opérations lancées lors des exercices antérieurs, à **1,5 million d'euros permettant d'engager le traitement d'environ 600 logements, soit un coût moyen de 2 500 euros par logement.**

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

	Nombre de logements	Coûts unitaires moyens (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Opérations de RHI	500	21 000	10,50
MOUS insalubrité	600	2 500	1,50
Total			12

Source : projet annuel de performances pour 2008

C.- LES INTERVENTIONS DE L'ANAH AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

L'action de l'ANAH regroupe plusieurs domaines prioritaires.

– **La lutte contre l'insalubrité : 11,8 % des subventions de l'ANAH ont été accordées à ces opérations en 2006.** Cette part est en augmentation constante depuis 2004 où elle se situait à 6,8 %. Cependant, ce résultat reste en deçà des prévisions du projet annuel de performances (16 % en 2006). **Le montant des aides engagées progresse de 64,8 millions d'euros en 2005 à 93,4 millions d'euros en 2006.** 3 486 logements, soit 20 % de plus qu'en 2005, ont été subventionnés pour des travaux de sortie d'insalubrité ou de péril et 2 757 logements ont été subventionnés au titre du traitement contre le saturnisme (contre 3 380 logements en 2005).

FINANCEMENT DES TRAVAUX EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ

(en millions d'euros)

	2005	2006
Sortie d'insalubrité ou de péril	28,9	50,8
Saturnisme	6,5	5,8
Total	35,4	56,6

Source : ministère du Logement et de la Ville

– **La lutte contre l'habitat indigne pour les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants :** Le montant des actions engagées par l'ANAH a progressé de 35,4 millions d'euros en 2005 à 56,6 millions d'euros en 2006. Par ailleurs, les plans de sauvegarde ont représenté 24,4 millions d'euros de subventions en 2006 contre 16 millions d'euros en 2005. Quant aux OPAH « copropriétés dégradées », 12,4 millions d'euros de subventions ont été accordés en 2006 contre

13,4 millions d'euros en 2005. **Un total de 105,7 millions d'euros est prévu en 2007 pour la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés dégradées. Au 4 octobre 2007, 4 142 opérations de lutte contre l'habitat indigne ont été menées, soit 46 % de la programmation prévue en 2007.** Cela constitue une réelle progression par rapport à 2006, où ce taux était à la même époque de 39 %. Par ailleurs, 10 190 copropriétés en difficultés ont été aidées, soit 46 % de la programmation prévue.

– **Les travaux de mise en sécurité des structures d'hébergement collectif** (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, hôtels sociaux...). L'État a confié à l'ANAH fin 2005 la gestion d'une enveloppe de **33,4 millions d'euros. 20 000 places d'hébergement ont pu être traitées en 2006.**

ACTIONS D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT POUR LES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS

	2005			2006			Au 4 octobre 2007		
	Objectifs	Réalisé	%	Objectifs	Réalisé	%	Objectifs	Réalisé	%
Lutte contre l'habitat indigne	2 000	905	45	4 500	963	21	4 500	744	17
dont sortie d'insalubrité	1 000	493	49	2 000	601	30	2 000	475	24
dont réduction risque saturnisme	1 000	412	41	2 500	362	14	2 500	269	11
Adaptation handicap et maintien à domicile ⁽¹⁾	15 000	10 788	72	13 700	12 198	89	23 700	28 365	120
Propriétaires ou locataires défavorisés	44 700	29 311	66	44 000	32 800	75	36 000	23 573	65
dont propriétaires occupants très sociaux	44 700	29 311	66	44 000	32 800	75	36 000	23 573	65
Traitement des copropriétés en difficultés	1 000	228	23	-	-	-	-	-	-

(1) Dont programme exceptionnel.

Source : Agence nationale de l'habitat

III.– LE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

A.– UN DISPOSITIF RÉFORMÉ

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage 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 ou quatre ans en cas de prorogation, 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 :

– *en investissement*, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires qui existaient avant la loi sont subventionnées à hauteur de 70% de la dépense subventionnable ⁽¹⁾ ;

– *en 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. Depuis le 1^{er} janvier 2004, son montant est de 132,45 euros par place de caravane et par mois.

Plusieurs modifications ont été apportées à ce dispositif, elles sont détaillées dans l'encadré ci-dessous.

**LES MODIFICATIONS DU DISPOSITIF
DE DÉVELOPPEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE**

– **L'article 15 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine** a prévu que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une ZUS ont la possibilité de demander à être exclues de ce dispositif ⁽²⁾ ;

– **l'article 53 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure** a créé une nouvelle infraction pénale réprimant l'installation de caravanes, sur un terrain public ou privé. Une commune ne peut cependant bénéficier de cette disposition pour un terrain lui appartenant que si elle a rempli ses obligations prévues au schéma ;

– **l'article 201 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales** prévoit la prorogation de deux ans, sous certaines conditions, du délai initial de réalisation des aires pour permettre aux collectivités de mener à bien les procédures et les travaux nécessaires ;

– **l'article 92 de la loi de finances pour 2006** a institué, à compter du 1^{er} janvier 2007, une taxe annuelle d'habitation des résidences mobiles terrestres (25 euros par m²). L'article 80 de la loi de finances pour 2007 a reporté la date d'échéance au 1^{er} janvier 2008 ;

– **la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement** prévoit l'application d'une décote sur la valeur vénale en cas de cession de terrains appartenant au domaine privé de l'État, lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation d'aires permanentes d'accueil. Elle permet de déduire les dépenses en faveur de la création d'aires permanentes d'accueil du prélèvement supporté par les communes soumises à l'obligation des 20%, au même titre que les dépenses en faveur du logement social et elle prévoit la possibilité de financer à 100% les aires de grand passage dans la limite d'un plafond fixé par décret.

– enfin, **l'article 27 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance** prévoit une nouvelle procédure d'évacuation forcée relevant de la police administrative.

B.– LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF

L'ensemble des 96 schémas est désormais signé : ils devraient se traduire par la création de 41 865 places nouvelles, la réhabilitation de 4 000 places et la mise en place de 350 aires de grand passage.

(1) 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.

(2) Sur trente-deux communes concernées par cette disposition, la moitié d'entre elles n'a pas souhaité en bénéficier.

La loi de finances pour 2006 a prévu 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20 millions d'euros de crédits de paiement pour financer le développement des aires d'accueil des gens du voyage. Cette sous-action a bénéficié du redéploiement de crédits à hauteur de 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 5 millions d'euros de crédits de paiement. On peut regretter la sous-estimation initiale des besoins dans la loi de finances pour 2006 mais le rapport annuel de performances indique qu'« *un net mouvement de création de places d'aires d'accueil est à observer, supérieur aux objectifs jugés alors réalisables. La raison en est la maturation de projets locaux mais aussi l'arrivée à échéance en 2006 de 26 schémas départementaux.* »

En revanche, neuf aires de grand passage ont été réalisées, alors que l'objectif était de quinze. Leur localisation pose problème, compte tenu de l'importance numérique des groupes accueillis et à la rareté du foncier, surtout en Île-de-France.

Entre 2000 et 2006, 15 253 places en aires d'accueil ont été financées, auxquelles s'ajoutent 696 places en aires de petit passage et 68 aires de grand passage. Cependant, le taux de réalisation des prescriptions des schémas est encore insuffisant et inégal selon les départements. Le nombre des places en aires d'accueil aménagées et mises en service s'élève à 10 553, soit 25 % des prescriptions des schémas. Le taux des places financées est de 36 %.

Le bilan du financement en 2006 est retracé dans le tableau suivant.

FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Aires nouvelles	n.c	835	1 851	2 528	3 528	3 308	11 780 ⁽¹⁾
Aires existantes réhabilitées	n.c	497	611	260	229	376	1 973 ⁽¹⁾
Total places aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	15 253
Aires de grand passage	10	4	13	12	20	9	68
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	696
Terrains familiaux	–	–	–	17	92	89	198
Total AE engagées ⁽²⁾	6	14,6	23	26,8	42	42,46	154,86

(1) Non compris les années 2000 et 2001.

(2) En millions d'euros.

Source : ministère du Logement et de la ville

En 2007, l'État a inscrit 40 millions d'euros en autorisations d'engagement pour financer les nombreux projets de création ou de réhabilitation des aires d'accueil des communes ou de leurs groupements.

La réalisation de l'ensemble des obligations fixées par les schémas départementaux nécessite un soutien prolongé de l'État. En effet, à la fin de l'année 2007, le délai de réalisation pour deux tiers des schémas sera arrivé à échéance et pour la quasi-totalité en 2008. De nombreux projets ne pourront plus bénéficier de la

subvention de l'État. Or, parmi les communes ou EPCI compétents, certains ont tardé à réaliser leurs obligations en raison de difficultés avérées alors que les projets sont prêts ou sur le point de l'être.

Par conséquent, deux mesures sont envisagées, dans un amendement présenté par le Gouvernement :

– une prorogation du dispositif pour les collectivités territoriales ayant manifesté leur volonté de réaliser les aires, engagées effectivement dans ce processus mais confrontées à des difficultés, avec un taux de subvention réduit par souci d'équité vis-à-vis des communes qui ont rempli leurs obligations dans les délais ;

– la possibilité pour l'État d'être maître d'ouvrage pour la réalisation des aires de grand passage, ce qui permettrait de favoriser leur réalisation là où sont identifiés les besoins les plus importants mais aussi les plus grandes difficultés.

En 2008, la dotation consacrée aux aires d'accueil des gens du voyage devrait s'élever à **40 millions d'euros d'autorisations d'engagement, comme en 2007, et à 46 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 15 % par rapport à 2007.**

Cette dotation devrait permettre, à l'initiative des collectivités territoriales, la création d'environ 3 500 places nouvelles et la mise aux normes d'hygiène et de sécurité d'environ 150 places existantes. Sera également financé l'aménagement de 12 nouvelles aires de grand passage et de 100 places en aires de petit passage. Enfin, 50 places seront créées en terrains dits familiaux pour faciliter la sédentarisation des gens du voyage qui la souhaitent.

IV.– L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AUX NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALE ET AUX BESOINS DES PERSONNES ÂGÉES

A.– L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES

L'ANAH a été autorisée en 2007 à prélever sur ses autorisations d'engagement n'ayant pas donné lieu à paiement une enveloppe de 50 millions d'euros afin de financer des travaux pour le maintien à domicile de personnes âgées.

Auditionnés par votre Rapporteur spécial, Mme Sabine Baïtto-Beysson, directrice et M. Philippe Pelletier, président de l'ANAH, ont indiqué que la totalité de l'enveloppe a été consommée au 30 septembre 2007 et que **17 000 logements** ont été subventionnés dans le cadre de ce programme alors que l'objectif initial était de 10 000.

Le montant moyen des subventions est de 3 000 euros. Ces actions concernent le plus souvent des habitats individuels en milieu rural, et concourant par des travaux simples au maintien dans leur domicile de personnes âgées aux revenus modestes, puisqu'elles ont le plus souvent des revenus mensuels inférieurs à 720 euros. **L'ANAH souhaite reconduire ce programme à hauteur de 30 millions d'euros en 2008.**

Le projet annuel de performances pose comme objectif « *d'adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées* ». L'indicateur choisi est « *le taux de logements aidés par l'ANAH en vue d'une adaptation aux besoins des personnes âgées ou handicapées* ». En 2007, le rapport annuel de performances indique que 23 800 logements ont été aidés par l'ANAH, alors que les prévisions faisaient état de 14 500 logements. Cette forte augmentation résulte de la mise en œuvre du programme exceptionnel décrit précédemment. En 2008, **24 500 logements** devraient bénéficier d'une aide à ce titre, soit 16,8 % des logements aidés par l'ANAH.

On peut s'interroger sur la pertinence de cet objectif car l'adaptation des logements pour les personnes handicapées et âgées ne fait pas partie des missions premières de l'ANAH et il n'est garanti que le programme de maintien à domicile des personnes âgées sera reconduit en 2008. De plus, cet indicateur ne donne aucune information sur la performance des aides de l'ANAH, mais juste une proportion des aides de cette agence accordée au titre du maintien à domicile des personnes âgées.

B.- LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'HABITAT

En mars 2002, le conseil d'administration de l'ANAH a décidé d'étendre son action en matière de maîtrise de l'énergie et de lutte contre l'effet de serre vers les énergies nouvelles et renouvelables, en accordant, à compter du 1^{er} septembre 2002, de nouvelles primes qui concernent le chauffage au bois, les systèmes thermodynamiques et l'énergie solaire. Depuis le 1^{er} janvier 2006, les primes d'installation de matériels performants en matière de développement durable s'appliquent en cas d'installation d'une chaudière « collective » utilisée par au moins deux logements. **En 2006, le montant des primes engagées s'élève à 7,32 millions d'euros.**

FINANCEMENT DE TRAVAUX EN FAVEUR D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE

(en millions d'euros)

	Nombre de primes		Montant des primes	
	2005	2006	2005	2006
Fenêtres	17 480	19 888	1,4	1,53
Chauffage	3 410	6 385	3,2	5,79
Total	20 890	26 273	4,6	7,32

Source : ministère du Logement et de la ville

L'ANAH souhaiterait développer des actions dans ce domaine, afin de financer les travaux de propriétaires modestes habitant des logements très consommateurs d'énergie, classés dans la catégorie G.

Le projet annuel de performances pose comme objectif de « *promouvoir le développement durable dans le logement, plus généralement dans la construction* ». Les deux indicateurs sont la consommation énergétique globale des logements, et la consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire et la consommation énergétique globale tous usages confondus des bâtiments d'habitation et des bâtiments occupés par des activités tertiaires. Ces deux indicateurs tentent d'évaluer la politique visant à promouvoir les économies d'énergies.

On peut s'interroger néanmoins sur la portée des leviers dont dispose réellement le responsable de programme : les résultats dépendent, en effet, de facteurs multiples (évolution des mentalités, prix de l'énergie...) et cet indicateur n'évalue pas les effets d'une action publique donnée (action de l'ANAH en matière de promotion du développement durable par exemple). Le rapport annuel de performances pour 2006 indique d'ailleurs que « *ces indicateurs ne peuvent qu'indiquer des tendances lourdes sur plusieurs années. Une analyse de l'évolution des consommations sur un pas de temps d'un an est impossible étant donné la trop forte incertitude sur les données. En effet, si une courbe de consommation devait être faite, elle prendrait une forme sinusoïdale non significative d'une année sur l'autre et dessinerait au contraire sur plusieurs années la tendance générale poursuivie.* »

SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

La France compte aujourd'hui 56,7 % de propriétaires. Si cette proportion a progressé au cours des vingt dernières années, passant de 50,7 % en 1984 à 56 %, elle reste néanmoins inférieure à celles constatée dans les autres pays européens (82 % en Espagne, 70 % au Royaume Uni, et 68 % en Italie).

La hausse rapide des prix de l'immobilier ces dernières années constitue un frein important à l'accession à la propriété, notamment pour les primo-accédants. L'ANIL⁽¹⁾ évalue ainsi « *que le coût de l'accession équivalait en 1996 à environ 3,5 années de revenu d'un ménage au 7^{ème} décile* » et qu'il « *en représente approximativement 6,5 années en 2006* ». Ainsi, la part des primo-accédants dans le nombre total d'accédants à la propriété est passée de 73 % en 1996 à 62 % en 2005⁽¹⁾.

C'est pourquoi une politique volontariste pour promouvoir et accompagner l'accession à la propriété est nécessaire : elle constitue aujourd'hui l'une des priorités du Gouvernement. Après la réforme de prêt à taux zéro qui a permis de multiplier le nombre de bénéficiaires, la loi du 21 août 2007 a mis en place un dispositif de crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

I.- UN CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT

A.- UNE CRÉDIT D'IMPÔT POUR FACILITER L'ACQUISITION D'UNE RÉSIDENCE PRINCIPALE

L'article 5 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction d'un logement constituant la résidence principale du contribuable. Ce dispositif, codifié à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts est le suivant :

– bénéficient du dispositif, **les contribuables, fiscalement domiciliés en France** au sens de l'article 4 B du code général des impôts ;

– seuls sont concernés **les prêts contractés auprès d'un établissement financier**. Il peut s'agit des banques, des mutuelles, de certaines associations (Union d'économie sociale pour le logement, Crédit social des fonctionnaires...) mais aussi des comités interprofessionnels du logement et des chambres de commerce et d'industrie. Sont donc exclus les prêts contractés auprès de personnes physiques ;

– **sont exclus de l'assiette du crédit d'impôt**, les intérêts de prêts affectés au remboursement de tout ou partie d'autres crédits ou découverts en compte, et les

(1) « L'accession, à quel prix ? La baisse des taux alourdit l'effort global des ménages », Jean Bosvieux et Bernard Vorms, Agence nationale pour l'information sur le logement (avril 2007).

intérêts d'emprunt affectés à l'acquisition d'un logement par l'intermédiaire d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, lorsque ce logement a antérieurement appartenu au contribuable directement ou par l'intermédiaire d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés. Sont également exclus les frais d'emprunt et les cotisations d'assurances contractées en vue de garantir le remboursement des prêts. En revanche, la partie des intérêts de l'emprunt correspondant aux frais d'acquisition (droits de mutation à titre onéreux et émoluments du notaire) ouvre bien droit à l'avantage fiscal ;

– le logement doit être affecté à l'habitation principale du contribuable à la date de paiement des intérêts. Sont donc exclus les résidences secondaires, ou les logements affectés à la location, ainsi que les prêts affectés au financement de travaux de réparation, d'amélioration et d'entretien. Peuvent également bénéficier du crédit d'impôt, les contribuables qui font construire un logement destiné à être affecté à leur habitation principale. Dans cette situation, les prêts concernés sont ceux qui sont contractés en vue de financer l'acquisition du terrain et les dépenses de construction. Ouvrent alors droit au crédit d'impôt les intérêts versés avant l'achèvement du logement lorsque celui-ci prend l'engagement d'affecter ce logement à son habitation principale, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de la conclusion du contrat de prêt ;

– les logements doivent respecter les conditions minimales de surface et d'habitabilité exigées pour bénéficier du prêt à taux zéro ;

– il s'agit d'un crédit d'impôt et non d'une réduction d'impôt : si le crédit excède l'impôt dû l'excédent est restitué. Les ménages non imposables sont donc concernés par ce dispositif ;

– le taux du crédit d'impôt est de 20 % et s'applique aux intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement, dans la limite de plafonds déterminés à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts.

PLAFOND DU CRÉDIT D'IMPÔT

(en euros)

	Personne célibataire, veuve ou divorcée	Personne handicapée, célibataire, veuve ou divorcée	Couple soumis à imposition commune	Couple soumis à imposition commune dont l'un des membres est handicapé	Couple soumis à imposition commune avec 1 pers. à charge	Couple soumis à imposition commune avec 2 pers. à charge
Plafond des intérêts	3 750	7 500	7 500	15 000	8 000	8 500
Plafond du crédit d'impôt	750	1 500	1 500	3 000	1 600	1 700

Ce dispositif est cumulable avec le prêt à taux zéro et l'ensemble des prêts bonifiés. Il est, en revanche, exclusif de la réduction d'impôt de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts relatifs aux investissements outre-mer.

Le crédit d'impôt devrait concerner **environ 700 000 ménages en année pleine**. En régime de croisière (atteint en 2014, à législation inchangée), **le nombre de bénéficiaires devrait être de l'ordre de 3,5 millions**.

Selon les simulations, la mesure permet à un célibataire qui souscrit, le 1^{er} octobre 2007, un emprunt de 100 000 euros sur quinze ans à un taux de 4 %, de réaliser, sur cinq ans, **un gain de 3 466 euros, soit une réduction de plus de 10 % du coût total de son crédit**, qui s'élèvera, hors assurance, à 33 000 euros.

EXEMPLE D'UN CÉLIBATAIRE QUI SOUSCRIT UN EMPRUNT DE 100 000 EUROS SUR 15 ANS À UN TAUX DE 4 %

	Période du 01/01/2007 au 31/12/2007	2008	2009	2010	2011	Période du 01/01/2012 au 30/08/2012
Montant des intérêts d'emprunt	996	3 860	3 656	3 444	3 221	2 265
Montant retenu (plafond) de 3 750 euros pour un célibataire	996	3 750	3 656	3 444	3 221	2 265
Montant du crédit d'impôt retenu	199	750	731	689	644	453

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

La mesure permet à une famille avec deux enfants, qui souscrit, le 1^{er} septembre 2007, un emprunt de 200 000 euros sur 20 ans au taux de 4 %, de réaliser, sur cinq ans, **un gain de 7 314 euros, soit une réduction de plus de 8 % du coût total de son crédit**, qui s'élèvera, hors assurance, à environ 90 000 euros.

EXEMPLE D'UN COUPLE AVEC DEUX ENFANTS QUI SOUSCRIT UN EMPRUNT DE 200 000 EUROS SUR 20 ANS À UN TAUX DE 4 %

	Période du 01/01/2007 au 31/12/2007	2008	2009	2010	2011	Période du 01/01/2012 au 30/08/2012
Montant des intérêts d'emprunt	2 656	7 789	7 514	7 228	6 930	4 448
Montant retenu (plafond) de 8 500 euros pour un couple avec deux enfants	2 656	7 789	7 514	7 228	6 930	4 448
Montant du crédit d'impôt retenu	531	1 558	1 503	1 446	1 386	890

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

B.– LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF

Par sa décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en jugeant contraire à la Constitution l'application du crédit d'impôt aux emprunts contractés avant l'entrée en vigueur de la loi, soit le 21 août 2007. L'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts a donc vocation à s'appliquer à compter du 21 août 2007. Le ministre de l'Économie,

des finances et de l'emploi a cependant annoncé que le crédit d'impôt serait applicable aux opérations pour lesquelles l'acte authentique d'acquisition a été signé le 6 mai 2007 et aux constructions pour lesquelles une ouverture de chantier a été effectuée à compter de cette date.

L'article 7 du projet de loi de finances propose de renforcer le dispositif **en portant à 40 % le taux du crédit d'impôt pour les intérêts payés lors de la première annuité de remboursement.** Le montant maximal du crédit d'impôt est détaillé dans le tableau suivant :

PLAFONDS DU CRÉDIT D'IMPÔT

(en euros)

	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	4 ^{ème} année	5 ^{ème} année	Total
Personne célibataire, veuve ou divorcée	1 500	750	750	750	750	4 500
Personne handicapée, célibataire, veuve ou divorcée	3 000	1 500	1 500	1 500	1 500	9 000
Couple soumis à imposition commune	3 000	1 500	1 500	1 500	1 500	9 000
Couple dont l'un des membres est handicapé	6 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Couple soumis à imposition commune avec un enfant	3 200	1 600	1 600	1 600	1 600	9 600
Couple soumis à imposition commune avec deux enfants	3 400	1 700	1 700	1 700	1 700	10 200

Le coût de ce doublement du taux du crédit d'impôt pour la première annuité est estimé à **220 millions d'euros en 2008 et à 840 millions d'euros en année pleine**, à rapporter au 1,89 milliard d'euros qu'aurait coûté en 2008 le dispositif initial. **Au final, le coût du crédit d'impôt en « régime de croisière » s'élèvera à plus de 4,5 milliards d'euros par an.**

D'après les simulations du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, le coût du crédit d'impôt s'établit comme suit :

COÛT DU CRÉDIT D'IMPÔT

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coût du crédit d'impôt avant la décision du Conseil constitutionnel	1 890	3 180	3 450	3 640	3 730	3 730	3 730
Coût du crédit d'impôt résultant de la loi 21 août 2007	220	970	1 730	2 460	3 170	3 170	3 170
Coût du doublement du taux la 1 ^{ère} année	220	790	830	840	840	840	840
Coût total du crédit d'impôt	440	1 760	2 560	3 300	4 010	4 550	4 580

Source : Direction générale des impôts

II.- LA MONTÉE EN CHARGE DU PRÊT À TAUX ZÉRO

A.- LE NOUVEAU DISPOSITIF DE PRÊT À TAUX ZÉRO

Depuis 1995, le prêt à taux zéro était le principal instrument de la politique d'accès sociale à la propriété. Cependant, ce dispositif a vu son efficacité s'éroder au fil des années en raison de son champ d'application limité aux logements neufs et de sa revalorisation insuffisante. C'est pourquoi la loi de finances pour 2005 a transformé le prêt à taux zéro en crédit d'impôt sur les sociétés, l'a étendu aux logements anciens et en a amélioré les barèmes.

1.- Le renforcement du prêt à taux zéro

Le nouveau prêt à taux zéro prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés pour les établissements bancaires destinés à compenser l'absence d'intérêts.

Les opérations éligibles sont les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou ancien, avec ou sans travaux d'amélioration et les opérations de location-accession. **Les bénéficiaires du prêt** sont les personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt et dont les ressources sont inférieures à des plafonds relevés à l'occasion de la réforme de février 2005.

Ces plafonds ont été une nouvelle fois relevés⁽¹⁾ par la loi de finances rectificative pour 2006⁽²⁾ pour les logements situés dans les communes où les prix de l'immobilier sont le plus élevés, notamment celles appartenant à la zone A (correspondant à la grande agglomération d'Île-de-France, la Côte d'azur et le Genevois français).

PLAFOND DE RESSOURCES DU PRÊT À TAUX ZÉRO

(en euros)

	Zone A	Zone B ou C
1 personne	31 250	23 688
2 personnes	43 750	31 588
3 personnes	50 000	36 538
4 personnes	56 875	40 488
5 personnes et plus	64 875	44 425

Pour la première fois depuis 1995, les montants maximaux de prêt ont été augmentés, de 12% en moyenne. Le montant maximal de l'avance est égal à la moins élevée des sommes résultant des deux calculs suivants :

(1) Le nouveau plafond de ressources maximal est un revenu fiscal de référence de 64 875 euros annuels.

(2) En vertu du décret n°2006-93 du 31 janvier 2006, ces nouveaux plafonds sont entrés en vigueur le 1^{er} février 2006.

– **20 %** du coût de l'opération retenu 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. 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.

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

MONTANTS MAXIMAUX DE PRÊTS À TAUX ZÉRO

	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 ménages les plus modestes bénéficient, en outre, d'un différé de remboursement, d'autant plus favorable que leur revenu fiscal de référence est limité.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit que le prêt à taux zéro peut être majoré d'un montant pouvant atteindre 15 000 euros lorsque l'opération d'accession sociale bénéficie d'une aide d'une ou de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités du lieu d'implantation du logement. Cette amélioration du prêt concerne les ménages qui disposent de ressources inférieures ou égales aux plafonds d'accès au logement locatif social PLUS et acquièrent un logement neuf. Le ménage bénéficiera ainsi à la fois d'une aide de l'État et d'une aide d'une collectivité territoriale pour réaliser son projet. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et **devrait concerner 20 000 ménages chaque année.**

Le nombre de prêts à taux zéro émis a progressé de 18 % entre 2005 et 2006, pour atteindre près de 240 000 prêts. Outre l'augmentation liée à l'évolution dynamique des marchés du neuf et de l'ancien en 2006 (respectivement +4% et +12%), ainsi que l'impact de la revalorisation des plafonds de ressources en zone A en février 2006, cette augmentation s'explique par un effet « année pleine »⁽¹⁾.

En 2007, le nombre d'émissions de prêt à taux zéro est estimé à environ 270 000, équivalent à une dépense fiscale de 300 millions d'euros. Celle-ci est évaluée à 500 millions d'euros en 2008.

(1) L'année 2005 ayant été une année partielle : l'ouverture à l'ancien sans travaux s'est faite à partir du mois de février et la montée en régime de croisière a été progressive et ne s'est stabilisée qu'en 2006.

DÉPENSE FISCALE DU PRÊT À TAUX ZÉRO

2005	2006	2007	2008
2	120	300	500

Source : ministère du Logement et de la Ville

Le montant prêté atteint 3,7 milliards d'euros, pour un montant total des opérations concernées de 33,5 milliards d'euros. Le montant moyen de l'opération financée a progressé de 8 % en 2005 et atteint 140 900 euros, tandis que le montant moyen du prêt à taux zéro progresse de 1 % à 15 400 euros.

ÉMISSIONS DE PRÊTS À TAUX ZÉRO

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PTZ émis	111 200	126 266	111 000	102 000	101 116	100 377	79 923	201 515	237 926
dont PTZ avec PAS	89 336	87 671	71 732	64 889	59 997	59 364	41 905	36 895	34 926
PTZ mis en force	109 200	116 858	112 169	101 893	102 124	94 189	83 408	183 233	233 427

Source : SFGAS

2.- Une mesure qui favorise l'accession à la propriété des ménages modestes

Un premier bilan de la réforme du prêt à taux zéro montre que celui-ci a bénéficié aux primo-accédants modestes.

En effet, en 2006, les employés, qui représentent 31,9 % des effectifs, restent la catégorie la plus nombreuse des bénéficiaires. Ils sont suivis des ouvriers (26,1 %) puis des professions intermédiaires (23,2 %). Plus de quatre bénéficiaires sur cinq sont ainsi issues de l'une de ces trois catégories. De plus, **près de 61 % des bénéficiaires de prêt à taux zéro ont un revenu net de l'année en cours inférieur à 2,5 SMIC**, contre 62 % en 2005 et 53 % en 2004.

BÉNÉFICIAIRES DU PRÊT À TAUX ZÉRO

	2006		2005		2004		2003	
Revenu mensuel <1 SMIC	10 381	4,4 %	8 982	4,5 %	2 387	3,1 %	1 762	1,8 %
1 SMIC <revenu mensuel <1,5 SMIC	38 257	16,1 %	33 174	16,5 %	9 000	11,5 %	8 463	8,6 %
1,5 SMIC <revenu mensuel <2 SMIC	48 987	20,6 %	42 378	21,1 %	13 999	17,9 %	15 150	15,3 %
2 SMIC <revenu mensuel <2,5 SMIC	47 372	19,9 %	40 028	19,9 %	15 637	20,0 %	18 439	18,6 %
2,5 SMIC <revenu mensuel <3 SMIC	47 044	19,8 %	39 190	19,5 %	18 006	23,0 %	22 708	22,9 %
3 SMIC <revenu mensuel <3,5 SMIC	26 873	11,3 %	23 097	11,5 %	11 818	15,1 %	16 636	16,8 %
3,5 SMIC <revenu mensuel <4 SMIC	11 377	4,8 %	9 329	4,6 %	4 904	6,3 %	9 155	9,3 %
4 SMIC <revenu mensuel <4,5 SMIC	4 511	1,9 %	3 135	1,6 %	1 631	2,1 %	3 854	3,9 %
4,5 SMIC <revenu mensuel <5 SMIC	1 646	0,7 %	998	0,5 %	471	0,6 %	1 549	1,6 %
5 SMIC <revenu mensuel <5,5 SMIC	687	0,3 %	406	0,2 %	184	0,2 %	634	0,6 %
Revenu mensuel >5,5 SMIC	572	0,2 %	357	0,2 %	141	0,2 %	622	0,6 %
Ensemble des ménages renseignés	237 707	100 %	201 074	100 %	78 178	100 %	98 972	100 %

Évolution du SMIC mensuel net pour 151,67 heures de travail (35 heures/semaine) SMIC 2003 : 854,96 euros, 2004 : 899,71 euros, 2005 : 957,74 euros, 2006 : 984,61 euros.

Source : SFGAS

De même, dans le projet annuel de performances, l'indicateur sur *La part des bénéficiaires de PTZ selon leur niveau de revenu* montre que **45 % des bénéficiaires du PTZ ont des revenus compris dans les deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu**. Votre Rapporteur spécial regrette que l'indicateur ne soit pas plus précis et ne donne pas le pourcentage de bénéficiaires du prêt à taux zéro pour chacune des tranches de l'impôt sur le revenu. Ces informations sont d'ores et déjà disponibles puisqu'elles ont été transmises dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire.

Au total, la réforme du prêt à taux zéro a permis de favoriser l'accèsion à la propriété des primo-accédants, puisque comme le montre le projet annuel de performances, le pourcentage de primo-accédants dans le total des accédants est passé de 62,4 % en 2005 à 66 % en 2007. Il devrait être de 67 % en 2008. **Il convient cependant de souligner que cet indicateur ne dépend pas seulement de la politique menée mais aussi de la situation économique, de l'évolution du marché immobilier et de la préférence des ménages...**

B.- LE FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE L'ANCIEN PRÊT À TAUX ZÉRO

Depuis la réforme du prêt à taux zéro en 2005, l'action *Soutien à l'accèsion à la propriété* comprend essentiellement les crédits destinés à financer les intérêts de l'ancien dispositif de prêt à taux zéro et les frais de gestion du dispositif de garantie à l'accèsion à la propriété.

À ce titre, le présent projet de loi de finances prévoit **1,8 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,55 million d'euros de crédits de paiement**.

III.- FAVORISER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

A.- DÉVELOPPER LA LOCATION-ACCESSION

Le dispositif de location–accèsion, 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.

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'accèsion** », au cours de laquelle le ménage est pleinement accédant à la propriété et rembourse un emprunt.

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 le dispositif de location-accession. Ce prêt conventionné, appelé « prêt social de location-accession » (PSLA) est destiné à rendre le dispositif de location-accession plus attractif en ouvrant droit, en vertu de la loi, au taux de TVA réduit, à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans et à l'aide personnalisée au logement (APL) accession.

L'adjudication de ces fonds, intervenue le 22 mars 2006, a conduit à la distribution **d'une enveloppe de 130 millions d'euros. Les organismes HLM bénéficieront d'un taux compris entre 3,63 % et 3,70 %. 1 000 PSLA ont été distribués en 2004 et 2005 et 1 500 en 2006.**

Néanmoins, ce dispositif peine encore à se développer. C'est pourquoi, plusieurs mesures intervenues récemment doivent constituer un facteur favorable à l'extension du PSLA :

– les plafonds de ressources du PSLA ont été relevés au niveau de ceux du prêt à taux zéro en vigueur en février 2005 ⁽¹⁾ ;

– la procédure d'agrément des opérations avec une programmation en début d'année ⁽²⁾ a été simplifiée ;

– la signature de la charte de la « maison aujourd'hui, la maison à 100 000 euros » avec les élus et les professionnels permet de mobiliser le PSLA pour réaliser ces programmes ;

– enfin, la loi portant engagement national pour le logement a assoupli les conditions de réalisation des opérations de location-accession. En effet, elle prévoit que la levée d'option est désormais exonérée de droits de mutation même si elle intervient au-delà du délai de cinq ans suivant l'achèvement des travaux.

B.– LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS

Les organismes HLM ont la possibilité de vendre à leurs occupants les logements qu'ils ont acquis ou construits depuis plus de dix ans.

L'article 29 de la loi du 13 juillet 2006 encourage ces ventes en permettant aux **organismes HLM de vendre leurs logements** en appliquant une **décote ou une surcote de 35 %** sur le prix estimé par le service des domaines. Afin d'éviter les reventes spéculatives de logements sociaux ayant fait l'objet d'une décote, il est prévu un dispositif de remboursement par l'acquéreur à l'organisme HLM de la plus-value éventuellement réalisée, en cas de revente dans les cinq ans de l'acquisition. De même, les conditions de relocation de ces logements sont

(1) Les logements faisant l'objet du dispositif PSLA sont destinés à des ménages dont les ressources n'excèdent pas désormais les plafonds du prêt à taux zéro résultant du décret du 31 janvier 2005, au moment de la signature du contrat de location-accession ou, le cas échéant, du contrat préliminaire (décret n°2005-1487 et arrêté du 2 décembre 2005).

(2) Circulaire n°2006-10 du 20 février 2006.

encadrées. La loi prévoit aussi que les logements sociaux vendus à leurs locataires sont assimilés pendant cinq ans à des logements locatifs sociaux au sens de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain.

4 639 logements ont été vendus à des particuliers en 2006, dont 2 949 au locataire occupant. Le Gouvernement a posé un objectif de 40 000 ventes. Des négociations sont actuellement en cours entre le Gouvernement et les organismes de logements sociaux sur cet objectif.

VENTES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ventes à des personnes physiques	2 784	3 887	3 513	2 871	3 030	3 414	3 267	4 774	4 639
Dont vente aux occupants	—	—	—	—	—	—	2 753	2 885	2 949

Source : ministère du Logement et de la ville

C.– LE PASS-FONCIER

Le pass-foncier a été créé par une convention signée par l'État, le 1 % logement et la Caisse des dépôts et consignations le 20 décembre 2006. Ce dispositif permet à des primo-accédants qui achètent un logement de ne supporter dans un premier temps que les charges de remboursement du bien, le terrain étant pris en charge par un tiers. Le ménage ne s'acquitte des charges d'acquisition du terrain que lorsqu'il a fini de rembourser le prêt de son logement, dans la limite d'une durée maximale de 25 ans.

– Est éligible à ce dispositif toute opération d'acquisition ou de construction par un ménage d'un logement neuf affecté à sa résidence principale, en individuel ou en collectif. La décision d'octroi d'un pass-foncier pour ces opérations dites « accédants » est prise par les CIL-CCI ;

– sont également éligibles les opérations groupées financées en PSLA qui font l'objet d'un agrément. Pour ces opérations dites « fléchées », la décision d'octroi du pass-foncier est globale et porte sur l'ensemble du terrain d'assise de l'opération.

Sur la durée de la convention (2007-2010), l'enveloppe des pass-foncier est calibrée afin de permettre le financement d'un programme physique arrêté en concertation par les parties, dans la limite d'un plafond annuel de 20 000 logements. Pour une année donnée, le nombre de logements concernés par les opérations « fléchées » est compris entre 750 et 2 000.

Le bénéficiaire d'un pass-foncier doit être primo accédant, disposer de ressources inférieures aux plafonds PSLA et être bénéficiaire d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou par un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement (aide de 3 000 à 5 000 euros suivant les zones).

Le montant du pass-foncier ne peut excéder un montant compris entre 20 000 et 50 000 euros en fonction de la zone (zones A, B, C du zonage Robien) et du type d'opération (opération « accédant » ou opération « fléchée »).

Une personne morale désignée par le CIL-CCI, ou une structure *ad hoc* gérée par la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations « fléchées », se porte acquéreur soit du terrain d'emprise en logement individuel, soit de la charge foncière en logement collectif lorsque ce montage est possible.

L'acquisition par l'accédant du foncier se fait au prix d'origine indexé chaque année sur toute la durée effective du portage :

- pour les salariés du secteur assujetti au 1% logement, au taux de 1,5 % ;
- pour les autres ménages, au taux d'inflation, dans une double limite inférieure de 2 % et supérieure de 4,5 %.

En cas d'échec du projet d'accession, les ménages bénéficiaires d'un pass-foncier bénéficient d'une double sécurisation : garantie de rachat du logement à un prix fixé à l'avance et garantie de relogement. Ces garanties sont analogues à celles prévues pour le PSLA.

Le financement du portage foncier pour les opérations « accédants » est assuré par le 1 % logement via les CIL-CCI et les personnes qu'ils ont désignées. Pour les opérations « fléchées », il est assuré à parité par le 1% logement et la Caisse des dépôts et consignations. Pour le refinancement de ces opérations de portage foncier par le 1% logement, l'UESL empruntera chaque année aux conditions de marché après mise en concurrence. La Caisse des dépôts et consignations s'engage à « caper » à 4,5% sur douze ans les emprunts qui seront effectivement mobilisés par l'UESL à ce titre, dans la limite d'une enveloppe maximale de 1 milliard d'euros d'emprunts sur quatre ans.

Un avenant à la convention du 20 décembre 2006 signé le 29 septembre 2007 étend le montage aux immeubles collectifs. De plus, afin de **renforcer l'attractivité de ce dispositif, il sera proposé au Parlement , dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, que le pass-foncier bénéficie d'un taux de TVA réduit et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans.**

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville et de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, sur les crédits de la mission Ville et logement et sur l'article 60 rattaché (*voir le compte rendu analytique officiel de la réunion du 13 novembre 2007* http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/C010.asp), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de cette mission.

La Commission a examiné l'amendement n° II-67 du Gouvernement tendant à donner un délai supplémentaire aux communes qui ont manifesté leur volonté de se conformer à leurs obligations en termes de développement d'aires d'accueil des gens du voyage, tout en réduisant la part des dépenses prises en charge par l'État pendant la période complémentaire, de 70 % à 50 %.

Votre Rapporteur spécial a présenté l'amendement en précisant que le délai de réalisation des aires serait prolongé jusqu'au 31 décembre 2008 et que l'État pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation d'aires dites de « grand passage ». Il s'est déclaré favorable à cet amendement.

M. René Couanau a considéré que l'attribution à l'État de la maîtrise d'ouvrage des aires dites de « grand passage » pose la question des emprises foncières en cause. Il est indispensable de consulter les collectivités territoriales et dans l'attente des éclaircissements que doit apporter le Gouvernement sur ce point, il a annoncé son abstention.

Le **Président Didier Migaud** a précisé que ces aménagements ne pourraient être réalisés que dans le cadre des règles d'urbanisme existantes.

La Commission a *accepté* cet amendement (**amendement n° II-67**).

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur spécial tendant à doubler la dotation consacrée à l'hébergement d'urgence dans le cadre du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il est important de doubler les crédits destinés à l'hébergement d'urgence afin de développer très rapidement des places dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Il a précisé que l'ouverture de 15 millions d'euros proposée est gagée par une diminution de crédits de même montant portant sur les rémunérations.

M. Jean-Marie Binetruy a fait observer que la ministre du Logement et de la ville ne pourrait se satisfaire de la suppression d'environ 300 emplois nécessaires à la mise en œuvre de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion

sociale, contrepartie de l'augmentation des crédits proposés pour les places d'hébergement stable. Il s'est donc déclaré réservé sur cet amendement.

M. René Couanau a demandé également des précisions sur la suppression des 15 millions d'euros qui pourrait affecter le fonctionnement des commissions de médiation mises en place en application de la loi n° 2007-290 précitée.

Votre Rapporteur spécial a considéré que les suppressions d'emploi projetées qui concernent environ 300 emplois sur 2 785, sont soutenables.

Sur sa proposition, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-175**).

Suivant l'avis de votre Rapporteur spécial, ainsi que de M. Yves Jégo, Rapporteur spécial des crédits de la ville, votre commission des Finances a *adopté* les crédits de cette mission, ainsi modifiés.

*

* *

Article 60

(Article L. 834-1 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation des taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL)

Texte du projet de loi :

Le cinquième alinéa de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale est supprimé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet d'achever l'alignement des taux de cotisation des employeurs publics au Fonds national d'aide au logement (FNAL) sur ceux du secteur privé, déjà engagé dans la loi de finances pour 2007.

Actuellement, les cotisations employeurs au FNAL, définies à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, sont les suivantes :

– une cotisation assise sur les salaires plafonnés, fixée au taux de 0,1 %, due par tous les employeurs, qu'ils soient publics ou privés ;

– une contribution assise sur la totalité des salaires, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins vingt salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole ; le taux de cette cotisation s'élève à 0,4 % pour les employeurs privés et 0,2 % pour l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs.

L'article vise à porter à 0,4 % le taux de cette seconde contribution pour les employeurs publics, après un premier relèvement de 0 à 0,2 % effectué en 2007.

La contribution supplémentaire ainsi demandée permet d'accroître les ressources du FNAL à hauteur de 131 millions d'euros et répond à un souci d'équité, en supprimant une différence de traitement qui n'est plus justifiée.

Observations et décision de la Commission :

I.- LE RÉGIME JURIDIQUE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes en réduisant, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété, leurs dépenses de logement

A.- LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

On distingue trois types d'aides au logement :

– **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** est une prestation familiale attribuée sous conditions de ressources aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge ou aux jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de cinq ans. Elle est financée par le fonds national des prestations familiales, alimenté par les cotisations familiales et une partie de la contribution sociale généralisée ;

– **l'aide personnalisée au logement (APL)** s'applique aux occupants de logements locatifs conventionnés financés avec des prêts aidés ou de logements en accession à la propriété financés avec des prêts aidés de l'État. À compter du 1^{er} janvier 2006, elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

– **l'allocation de logement à caractère social (ALS)** est attribuée, seulement sous conditions de ressources, à toute personne qui ne peut bénéficier de l'ALF ou de l'APL. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, son financement était assuré par le fonds national de l'habitation (FNH), il est désormais assuré par le fonds national d'aide au logement.

En 2006, 5,9 millions de ménages ont bénéficié du versement d'une aide au logement, pour un budget total de 14,1 milliards d'euros.

B.– LA SIMPLIFICATION EN 2005 DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

Les articles 10, 11 et 12 de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction ont regroupé en un seul les deux fonds qui finançaient jusqu'à présent l'APL et l'ALS, en l'occurrence le fonds national de l'habitation et le fonds national d'aide au logement.

La mise en place d'un seul fonds, alimenté par le budget de l'État d'un côté et par les cotisations des employeurs de l'autre, s'inscrit dans la démarche, entreprise depuis plusieurs années, de simplification et d'harmonisation des aides personnelles au logement. Cette démarche a déjà conduit à l'instauration d'un barème unique en secteur locatif et au rapprochement des bases de ressources pour l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement.

La fusion des deux fonds présentait l'avantage de simplifier la présentation budgétaire ainsi que la gestion des aides personnelles au logement. **Le nouveau fonds est dénommé « fonds national d'aide au logement » (FNAL).**

Le décret n° 2005-1733 du 30 décembre 2005 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif au fonds national d'aide au logement et le décret n° 2005-1777 du 30 décembre 2005 relatif au fonds national d'aide au logement et à l'aide aux collectivités et aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et modifiant le code de la sécurité sociale ont organisé la mise en œuvre du nouveau fonds à compter du 1^{er} janvier 2006.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par le FNAL qui centralise les recettes suivantes :

- **une dotation de l'État ;**
- **le produit de prélèvements mis à la charge des employeurs pour le financement de l'ALS, c'est-à-dire :**

– *le produit d'une cotisation de 0,1 % à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ;*

– *le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de l'État et des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la Sécurité sociale. Le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires déplafonnés, s'élève à 0,4 % ;*

- **des contributions des régimes de prestations familiales ;**
- **enfin, une fraction de 1,48 % du droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts, c'est-à-dire de la taxe sur les tabacs.**

L'État assure l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL.

En vertu de l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, le fonds, outre l'ALS et l'APL, finance la prime de déménagement prévue à l'article L 351-15 du même code et les dépenses de gestion qui s'y rapportent, ainsi que les dépenses du conseil national de l'habitat. Le budget prévisionnel du FNAL en 2008 est détaillé dans le tableau suivant.

LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT POUR 2008

(en millions d'euros)

Charges du FNAL	11 205
Prestations APL	6 410
Prestations ALS	4 575
Frais de gestion	220
Ressources du FNAL	11 205
Contribution des régimes sociaux	3 654
<i>dont CNAF</i>	3 631
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	23
Cotisations employeurs	2 425,1
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140
Contribution de l'État	4 985,9

Source : projet annuel de performances pour 2008

FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN 2006

	Bénéficiaires	Financement	Budget ⁽¹⁾	Nombre de bénéficiaires ⁽²⁾
ALF	– personnes isolées – couples ayant des personnes à charge, – jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans	L'ALF est 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	3,6 milliards d'euros	1,24 million de bénéficiaires
APL	– en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'État ; – en secteur locatif : logements conventionnés ⁽³⁾ 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.	L'APL et l'ALS sont financées par le FNAL qui centralise : – une dotation de l'État ; – le produit d'une cotisation de 0,1 % à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ; – le produit d'une contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires déplafonnés à la charge des employeurs occupant au moins 20 salariés (à l'exception de l'État et des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole) ; – des contributions des régimes de prestations familiales ; – une fraction de 1,48 % de la taxe sur les tabacs.	6,2 milliards d'euros	2,48 millions de bénéficiaires
ALS	attribuée, depuis le 1 ^{er} janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficiaire de l'ALF ou de l'APL.		4,3 milliards d'euros	2,2 millions de bénéficiaires

(1) Source : *bilans comptables 2006 : Caisse nationale d'allocation familiale et Caisse centrale de la mutualité sociale agricole*

(2) Source : *statistiques bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2006*

(3) *PLUS, PLS, PAP ou PC locatifs, PALULOS ou ANAH.*

II.– L'HARMONISATION DES TAUX DE COTISATIONS EMPLOYEURS AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

A.– LES COTISATIONS EMPLOYEURS AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

Les cotisations employeurs au FNAL sont divisées en deux fractions.

La première cotisation est due, en vertu de l'article R.834-7 du code de la sécurité sociale, par toute personne physique ou morale employant un ou plusieurs salariés relevant soit des professions non-agricoles, soit des professions agricoles. **Cette cotisation est donc due par tous les employeurs, qu'ils soient publics ou privés.** Cette cotisation est calculée sur les rémunérations versées aux travailleurs salariés ou assimilés **dans la limite du plafond** prévu pour la fixation du montant des cotisations d'accidents du travail, d'allocations familiales et d'assurance vieillesse. Le taux de cette cotisation est fixé à **0,1 %**.

En vertu de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, **la seconde contribution est due par les employeurs occupant au moins 20 salariés**. Ce seuil, auparavant fixé à 10 salariés a été porté à 20 salariés par l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005, prise en application de la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

Par conséquent, jusqu'en 2007, cette cotisation n'était pas due par les employeurs occupant moins de vingt salariés, l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les employeurs relevant du régime agricole (article L. 834-1 du code de la sécurité sociale).

Le taux de cette contribution, **assise sur la totalité des salaires déplafonnés**, s'est élevé à 0,10 % jusqu'au 31 décembre 1986. Il a été porté à 0,13 % par la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987, à 0,2 % par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989, **enfin à 0,4 % par la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**.

B.- UN ALIGNEMENT PROGRESSIF DES COTISATIONS DES EMPLOYEURS PUBLICS

1.- Une première étape dans le projet de loi de finances pour 2007

L'article 148 de la loi de finances pour 2007 a étendu la seconde due par les employeurs privés aux employeurs publics. L'objectif est de mettre fin à une différence de traitement entre les employeurs publics et les employeurs privés. Il a été cependant prévu une application progressive de cet alignement : le taux de cotisation a été fixé provisoirement à **0,2 % en 2007**.

2.- L'achèvement du processus d'alignement

Le présent article achève le processus d'alignement en supprimant le cinquième alinéa de l'article L.834-1 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que les employeurs publics, par exception au principe d'un taux de cotisations de 0,4 %, cotisent à hauteur de 0,2 %.

Compte tenu de cette suppression, **les employeurs publics sont donc soumis au seul taux de cotisation prévu à l'article L. 834-1 du code précité, c'est-à-dire 0,4 %**. Cette cotisation est assise sur la totalité des salaires déplafonnés. **Cet alignement permettra d'augmenter les ressources du FNAL de 131 millions d'euros en 2008, soit un total de 247 millions d'euros de recettes supplémentaires depuis 2006**.

*

* *

Conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 33

État B

Mission « Ville et logement »

Amendement n° II-175 présenté par M. François Scellier, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

<i>(en euros)</i>		
Programmes	+	-
Rénovation urbaine	0	0
Équité sociale et territoriale et soutien	0	0
Aide à l'accès au logement	0	0
Développement et amélioration de l'offre de logement	+ 15 000 000	- 15 000 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>- 15 000 000</i>
TOTAUX	0	0
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Suite à la reconnaissance du droit au logement par la loi du 5 mars 2007, il est nécessaire aujourd'hui de créer des places dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui proposent un accompagnement social des publics concernés.

C'est pourquoi le présent amendement propose de doubler la dotation consacrée à l'hébergement d'urgence dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* afin qu'elle s'élève à 30 millions d'euros.

Parallèlement, les crédits du titre II financent 2 785 équivalents temps pleins travaillés, dont 2 525 ETPT dans les services déconcentrés et représentent 155,49 millions d'euros. Ils peuvent être rationalisés et diminués de 15 millions d'euros.

Après l'article 60

Amendement n° II-67 présenté par le Gouvernement :

Insérer l'article suivant :

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :

I. – L'article 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« IV. – Un délai supplémentaire est accordé jusqu'au 31 décembre 2008 à compter de la date d'expiration du délai prévu au III, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui a manifesté, dans les conditions fixées au III, la volonté de se conformer à ses obligations et qui, au terme de ce délai, n'a pu néanmoins s'en acquitter. »

II. – Le début du premier alinéa de l'article 3 est ainsi rédigé :

« Si, à l'expiration des délais prévus à l'article 2 et après mise en demeure... (le reste sans changement) ».

III. – L'article 4 est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« L'État prend en charge, dans la limite d'un plafond fixé par décret, les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues au premier alinéa du II de l'article 1er, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans les délais fixés au I et II de l'article 2. Cette proportion est de 50 % pour les dépenses engagées dans le délai fixé au IV de ce même article ».

2° Le deuxième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « L'État peut également assurer la maîtrise d'ouvrage de ces aires. Dans ce cas, le montant des dépenses qu'il engage est soumis au plafond précité. »

ANNEXE 1 :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR
SPÉCIAL

- **M. Jean-Michel ROYO**, directeur institutionnel de Dexia Crédit local ;

- **Mme Dominique DUJOLS**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat et **M. Michel AMZALLAG**, direction des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat ;

- **M. Philippe VAN DE MAELE**, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

- **M. Philippe PELLETIER**, président de l'Agence nationale de l'habitat et **Mme Sabine BAÏETTO-BEYSSON**, directrice générale ;

- **M. Bertrand GOUJON**, directeur général de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ;

- **M. Alain LECOMTE**, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et **Mme Catherine AUBEY-BERTHELOT**, sous-directrice du financement et du budget ;

- **M. Augustin LEGRAND**, président de l'association Don Quichotte et **M. Martin CHOUTET**.

ANNEXE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE L'ANAH PAR RÉGION

	Loyer maîtrisé				Logements vacants				Habitat indigne			
	résultats	objectifs	résultats	objectifs	dont LC	dont LI	résultats	objectifs	résultats	objectifs	obj. 2007	PB
	2005	2006	2006	2007			2005	2006	2006	2007	PO	
Alsace	632	1 000	479	1 050	550	500	486	500	302	600	70	210
Aquitaine	758	1 500	824	1 500	850	650	660	1 000	478	1 000	170	300
Auvergne	453	640	655	750	500	250	565	520	511	700	170	200
Basse Normandie	311	530	538	550	300	250	418	350	361	500	150	250
Bourgogne	279	580	509	600	350	250	326	460	293	460	120	200
Bretagne	659	1 140	723	1 250	750	500	547	730	538	750	180	280
Centre	491	830	468	850	480	370	430	570	311	570	230	230
Champagne Ardennes	305	500	411	600	400	200	319	330	284	400	120	150
Corse	15	150	72	150	80	70	38	120	52	120	70	50
Franche Comté	338	480	458	600	420	180	535	320	440	650	110	120
Haute Normandie	277	670	324	700	400	300	273	360	226	360	180	230
Île-de-France	10 345	12 850	21 738	14 150	2 150	12 000	689	2 580	512	2 550	850	2 420
Languedoc Roussillon	929	1 060	980	1 250	750	500	634	840	566	850	100	180
Limousin	263	320	339	400	280	120	282	270	259	350	100	110
Lorraine	1 549	1 070	1 247	1 350	900	450	918	640	734	1 100	230	240
Midi Pyrénées	918	1 080	954	1 250	750	500	628	790	504	800	230	200
Nord Pas de Calais	4 972	1 800	3 172	1 800	1 000	800	769	920	447	1 000	380	1 300
Pays de la Loire	726	1 180	577	1 300	800	500	843	700	530	1 000	150	280
Picardie	643	540	548	750	400	350	465	360	393	550	370	390
Poitou-Charentes	294	630	417	650	400	250	381	460	352	500	150	160
PACA	1 010	3 470	1 281	2 500	1 100	1 400	931	1 500	727	1 500	110	700
Rhône Alpes	1 213	2 980	1 421	3 000	1 550	1 450	1 343	1 680	1 236	1 700	260	800
DOM	303	n.c.	44	n.c.	n.c.	n.c.	121	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Total général	27 683	35 000	38 577	37 000	—	—	12 600	16 000	10 056	18 000	4 500	9 000

Source : ministère du Logement et de la ville