



N° 1969

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME XIII

## VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2010</b> .....	11
A.— LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT EN 2010 » : UN BUDGET ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT.....	11
1. Présentation de la mission par programme et par action.....	11
2. Présentation de la mission par titre.....	12
B.— UN BUDGET DONT LA HAUSSE IMPORTANTE S'EXPLIQUE PAR LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ET QUI EST MARQUÉ PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE.....	12
1. Une hausse importante.....	12
2. ... qui s'explique principalement par la crise économique.....	12
3. Un budget marqué par des changements de périmètre.....	13
C.— CONNAISSANT UNE IMPORTANTE AUGMENTATION EN 2010, LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DEVRAIENT PERMETTRE DE STABILISER LE TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES.....	13
1. Une augmentation due à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi.....	13
2. Un effet redistributif.....	13
D.— LE FINANCEMENT DE 110 000 LOGEMENTS SOCIAUX EN 2010.....	17
1. L'action « <i>Construction locative et amélioration du parc</i> ».....	17
2. L'action « <i>Soutien à l'accession à la propriété</i> ».....	18
3. La lutte contre l'habitat indigne : une politique transférée à l'Agence nationale de l'habitat.....	18
4. L'action « <i>Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de     la construction</i> ».....	19
5. L'action « <i>Soutien</i> ».....	19

E.— LE BUDGET EN FAVEUR DE L'HÉBERGEMENT : UN PROGRAMME QUALIFIÉ DE « CHANTIER PRIORITAIRE » .....	19
1. L'action « Prévention de l'exclusion » .....	21
2. L'« Action en faveur des plus vulnérables » .....	21
3. L'action « Conduite des politiques de lutte contre l'exclusion » .....	21
4. L'action « Rapatriés » .....	22
F.— LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : UN SOUTIEN AU SECTEUR DU BÂTIMENT, À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ, À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ET À LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE .....	22
1. Une dépense fiscale avant tout orientée vers un soutien au secteur du bâtiment .....	23
<i>a) Le poids majeur de la TVA à taux réduit pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien .....</i>	23
<i>b) L'avantage fiscal sur les grosses réparations .....</i>	23
2. Une politique tournée vers l'accession à la propriété .....	23
3. Des aides fiscales importantes au profit de la construction de logements sociaux .....	24
4. Une volonté de verdir la politique fiscale en 2010 .....	24
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA FISCALITÉ VERTE DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT .....</b>	<b>25</b>
A.— LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS À L'IMPÔT SUR LE REVENU .....	26
1. Le crédit d'impôt pour économies d'énergie .....	26
<i>a) Un dispositif initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2009 .....</i>	26
<i>b) Les évolutions du dispositif et sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2012 .....</i>	27
<i>c) La dépense fiscale pour l'État .....</i>	27
2. Le crédit d'impôt pour acquisition de l'habitation principale : un dispositif désormais « verdi » .....	27
<i>a) Le dispositif initialement créé par la loi « TEPA » .....</i>	27
<i>b) Le verdissement du dispositif en loi de finances pour 2009 .....</i>	28
3. L'investissement locatif .....	28
<i>a) Les dispositifs d'amortissement « Robien » et « Borloo » .....</i>	28
<i>b) Leur remplacement par le dispositif de réduction d'impôt « Scellier » .....</i>	29
<i>c) ... et son verdissement possible en 2010 .....</i>	29
B.— LES MESURES APPLICABLES À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS .....	29
1. Le prêt à taux zéro (PTZ) .....	29
<i>a) La « fiscalisation » et le « verdissement » du PTZ .....</i>	29
<i>b) La prolongation proposée en loi de finances .....</i>	30
2. L'éco-prêt à taux zéro pour la rénovation énergétique des logements privés .....	30

C.— LA TVA À TAUX RÉDUIT.....	31
D.— LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB).....	31
<b>TROISIÈME PARTIE : L'HÉBERGEMENT EN FRANCE : UN DISPOSITIF COMPLEXE, DONT LA GESTION ÉCLATÉE EST EN COURS DE RÉFORME .....</b>	<b>33</b>
A.— UN DISPOSITIF COMPLEXE.....	34
1. Une multiplicité de structures.....	34
2. Une multiplicité d'acteurs.....	35
<i>a) Au sein de l'État .....</i>	<i>35</i>
<i>b) Le rôle d'action sociale du département .....</i>	<i>36</i>
<i>c) Le rôle des communes en matière de construction de places d'hébergement .....</i>	<i>37</i>
<i>d) Le rôle indispensable des associations.....</i>	<i>37</i>
3. Une diversité des publics concernés.....	38
B.— UNE GESTION PERFECTIBLE .....	39
1. Une offre d'hébergement mal répartie sur le territoire national .....	39
2. Un pilotage et une évaluation à améliorer .....	39
3. Un manque de fluidité de la chaîne du logement.....	40
C.— LES AVANCÉES DE LA LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....	40
1. Une réforme de la planification de l'hébergement des sans-abri .....	41
<i>a) La mise en place d'un document de planification unique .....</i>	<i>41</i>
<i>b) La nature des places à prendre en compte .....</i>	<i>42</i>
<i>c) Les communes concernées par l'obligation d'hébergement .....</i>	<i>42</i>
<i>d) Un prélèvement précisé.....</i>	<i>43</i>
<i>e) Une prise en compte des spécificités de l'agglomération parisienne.....</i>	<i>43</i>
2. La création d'un dispositif de veille chargé d'accueillir les sans-abri .....	43
3. L'accès à l'hébergement d'urgence.....	44
4. Des mesures visant à faciliter l'intermédiation locative .....	44
<i>a) L'intermédiation dans le parc HLM.....</i>	<i>44</i>
<i>b) L'intermédiation locative dans le parc privé .....</i>	<i>45</i>
5. Une extension du contenu des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.....	46
6. L'expérimentation d'un nouveau statut d'occupation pour les locaux vacants.....	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

Après une longue période de croissance, et dans un contexte de crise économique et financière, **l'activité dans le secteur du bâtiment a fléchi en 2008, de 2 % en volume**, tout en ayant néanmoins créé, nets, 13 000 emplois permanents.

La baisse s'avère plus marquée dans la construction neuve (- 5 %) que s'agissant des travaux d'entretien et d'amélioration, dont le niveau d'évolution se maintient (+ 0,6 %).

Ce repli se produit sous l'effet d'une conjoncture économique moins porteuse que les années précédentes, et fait suite au niveau d'activité exceptionnel de 2007 (136,4 milliards d'euros de chiffre d'affaires hors taxe répartis entre le logement, dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 82,3 milliards d'euros, et le bâtiment non résidentiel, dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 54,1 milliards d'euros).

**Figure 1 : Chiffre d'affaires des entreprises de construction lié au logement (évolutions en volume)**

	CA 2007 (en Md€)	2008/2007 (en %)
<b>Logement neuf</b>	<b>39,3</b>	<b>- 6,1</b>
Individuel	24,7	- 10,9
Collectif	14,6	+ 2,5
<b>Entretien-amélioration</b>	<b>43</b>	<b>+ 0,7</b>
Travaux non aidés	39,3	+ 1,3
Travaux aidés*	3,7	- 6,1
<b>Total logement</b>	<b>82,3</b>	<b>- 2,6</b>

Au sein du secteur du bâtiment, **l'activité due au logement, neuf et ancien, a diminué de 2,6 % en 2008**. Ce recul résulte surtout de la **forte baisse de la construction neuve dans le logement individuel**, alors que le logement collectif a progressé et que les travaux d'entretien et d'amélioration se sont maintenus au même niveau que les années précédentes.

Après plusieurs années de forte croissance, la baisse d'activité est effectivement particulièrement marquée dans le secteur de la construction de **logements neufs (- 6,1 %)**. Elle correspond à un ralentissement cyclique, certes attendu, mais néanmoins renforcé par la crise financière et la dégradation

concomitante des conditions de financement. Elle touche particulièrement le **secteur du logement neuf individuel (- 10,9 %)**. Au total, 368 500 logements ont été mis en chantier, contre 435 200 en 2007.

La diminution du nombre de permis de construire délivrés, initiée en 2007, ainsi que la baisse du nombre des mises en chantier ont affecté le nombre de constructions de logements individuels en 2008. Compte tenu du fait que les délais de production de logements collectifs sont relativement plus longs que ceux des logements individuels, le secteur collectif a, quant à lui, prolongé sa croissance (+ 2,5 %).

**La hausse du volume de travaux d'entretien et d'amélioration du logement (+ 0,7 %)** s'est surtout produite au cours des neufs premiers mois de l'année, alors que l'activité a commencé à fléchir au quatrième trimestre. Elle est restée soutenue par le taux réduit de TVA mis en place en 1999, et désormais pérennisé, qui concerne surtout l'activité des entreprises du second œuvre. Le caractère urgent de ces travaux, leur coût, en général inférieur à l'acquisition d'un bien ou à sa réhabilitation lourde, et leur fréquence rendent l'activité de ce segment moins fluctuante que la construction neuve, marquée par des cycles plus amples.

**La diminution de 1,3 % en 2008 de l'activité liée aux bâtiments non résidentiels** masque des disparités entre les différents segments de marché. L'activité de travaux d'entretien et d'amélioration a continué de croître (+ 0,4 %) malgré un ralentissement au 4<sup>ème</sup> trimestre, alors que l'activité de construction neuve s'est contractée de 3,2 %, après avoir enregistré un taux de croissance moyen de 4,8 % par an sur la période 1996-2007.

Compte tenu de la durée des chantiers, et malgré la forte diminution des surfaces commencées (- 14,7 % en 2008 par rapport à 2007), la baisse d'activité liée à la construction neuve de bâtiments non résidentiels a été limitée (- 3,2 %), bénéficiant, surtout au premier semestre, de la forte hausse des mises en chantier de 2007 (+ 8,3 %).

La construction et les travaux dans le secteur des bureaux et des bâtiments industriels sont les seuls segments du marché à résister à la crise. En revanche, le secteur des bâtiments de culture et de loisirs enregistre une forte baisse, en lien avec le cycle électoral des communes – principaux commanditaires de cette catégorie de locaux.

**En 2009, la poursuite de la dégradation de la situation économique devrait entraîner une diminution d'activité comprise entre - 3,3 et - 5,8 %, se traduisant par une réduction des effectifs employés comprise entre - 20 000 et - 9 000.**

Au total, **l'ensemble des activités du secteur du bâtiment liées au logement devrait enregistrer, en 2009, un repli compris entre - 3,4 % et - 6,3 %**. La construction neuve diminue fortement sur les deux segments de

marché que sont le logement collectif et le logement individuel, alors que le secteur des travaux d'entretien et d'amélioration ne devrait baisser que légèrement, soutenu par une forte progression des travaux aidés.

La diminution du nombre de permis de construire délivrés en 2008 (16,7 % de moins qu'en 2007) et du début 2009, permet d'évaluer la baisse des mises en chantier et donc de l'activité de ce segment en 2009, entre - 6,5 % et - 1,4 %. Une amélioration de la situation ne pourrait intervenir qu'au cours du second semestre 2009, grâce, notamment, au plan de relance de l'économie <sup>(1)</sup>.

La baisse d'activité dans le secteur de l'entretien-amélioration devrait être limitée (entre - 0,7 et - 1,7 %), grâce à plusieurs mesures visant à favoriser le financement de ces travaux.

Outre le taux réduit de TVA, l'entretien-amélioration du logement devrait pouvoir bénéficier des mesures issues du Grenelle de l'environnement et du plan de relance, et notamment du prêt à taux zéro vert pour les travaux de rénovation thermique, l'extension du crédit d'impôt au développement durable ou encore l'octroi de prêts bonifiés pour la rénovation thermique des logements sociaux.

À ces aides s'ajoutent les actions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui dispose, avec le plan de relance de l'économie, d'un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique d'un montant de 200 millions d'euros. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dispose à cet égard d'une enveloppe supplémentaire de 350 millions d'euros pour accélérer la réalisation du programme national de rénovation urbaine. L'ensemble de ces aides devrait avoir pour effet d'atténuer de manière significative la baisse de l'activité dans le secteur de l'entretien-amélioration des logements.

À l'instar du secteur du logement, l'activité de construction des bâtiments non résidentiels chute, tandis que l'entretien-amélioration se maintient.

Globalement, **l'activité du bâtiment non résidentiel neuf devrait diminuer de 7,4 à 10,3 % en 2009**. Ce segment de marché est très sensible à la conjoncture économique puisqu'il dépend, en premier lieu, des investissements des entreprises privées, qui représentent 70 % de la commande. Or, la crise pesant, d'une part, sur l'accès au crédit des commanditaires et diminuant, d'autre part, leurs besoins d'extension des capacités de production, elle réduit l'activité de construction de locaux industriels.

---

(1) La mission « plan de relance de l'économie » comprend trois programmes : le « Programme exceptionnel d'investissement public » (programme 315), le programme 316 « soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », et le programme 317 « effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Le programme 315 et le programme 317 contribuent au soutien du secteur du bâtiment, et en particulier à la construction de logements. Ainsi, l'action « soutien à la construction et à l'accession sociale » du programme 317 devrait-elle être financée à hauteur de 110 millions d'euros de crédits de paiement pour 2010. Le détail des crédits de la mission est retracé dans l'avis budgétaire consacré au plan de relance de l'économie.

**L'activité d'entretien-amélioration évoluerait dans une fourchette comprise entre - 0,8 et + 0,4 % en 2009**, bénéficiant des premiers effets du Grenelle de l'environnement et des mesures du plan de relance de l'économie.

L'entretien dans le secteur du bâtiment non résidentiel devrait bénéficier, dès 2009, du programme d'investissements publics engagé dans le cadre du plan de relance, qui consacre 731 millions d'euros à l'accélération d'opérations de rénovation d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et 620 millions d'euros à la rénovation du patrimoine culturel et du parc immobilier des ministères chargés de la justice et de la défense. Il devrait par ailleurs bénéficier des 200 millions d'euros de dotation exceptionnelle dans le cadre du programme « État exemplaire <sup>(1)</sup> ».

Dans ce contexte incertain, le rapporteur pour avis souhaite apporter son soutien au secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme, qui devra, en 2010, relever un double défi :

- celui de la crise économique et financière ;
- celui du Grenelle de l'environnement et des objectifs qu'il assigne.

Peut-être le Grenelle de l'environnement constitue-t-il d'ailleurs, comme l'a appelé le Président de la République, la réponse à cette crise !

Le projet de budget qui est présenté aujourd'hui est caractérisé par une forte hausse conjoncturelle de son principal poste de dépenses : les aides personnelles au logement. En outre, il prévoit le financement de 110 000 logements sociaux. Enfin, il contribuera à financer le « grand chantier prioritaire 2008-2012 » en faveur de la prévention de l'exclusion.

Le rapporteur propose par conséquent de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des trois programmes « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement ».

---

(1) Il s'agit du programme mis en œuvre par l'Etat dans le cadre du Grenelle de l'environnement, visant à promouvoir l'exemplarité de l'Etat en matière de développement durable. Ce programme a été formalisé dans la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat en matière de développement durable. Il s'agit de permettre :

- de renforcer et favoriser l'émergence de modes de production et de consommation durables ;
- de diminuer les impacts liés aux activités de l'Etat en mettant en œuvre les mesures d'éco-responsabilité et contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des gaz à effet de serre ;
- renforcer la responsabilité sociale de l'Etat.

## PREMIÈRE PARTIE

### LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2010

#### A.— LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT EN 2010 » : UN BUDGET ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

##### 1. Présentation de la mission par programme et par action

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	FDC et ADP attendus en 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	FDC et ADP attendus en 2010
<b>177</b>	<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	1 118 783 978	1 099 410 050		1 118 783 978	1 099 410 050	
01	Prévention de l'exclusion	64 887 470	50 000 000		64 887 470	50 000 000	
02	Actions en faveur des plus vulnérables	989 269 380	1 004 700 000		989 269 380	1 004 700 000	
03	Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	26 624 128	24 710 050		26 624 128	24 710 050	
04	Rapatriés	38 003 000	20 000 000		38 003 000	20 000 000	
<b>109</b>	<b>Aide à l'accès au logement</b>	4 945 372 500	5 369 700 000		4 945 372 500	5 369 700 000	
01	Aides personnelles	4 937 010 000	5 361 000 000		4 937 010 000	5 361 000 000	
02	Informations relatives au logement et accompagnement des publics en difficulté (libellé modifié)	8 362 500	8 700 000		8 362 500	8 700 000	
<b>135</b>	<b>Développement et amélioration de l'offre de logement (LFI 2009 retraitée)</b>	607 583 421	514 825 300	130 000	607 583 421	514 825 300	130 000
01	Construction locative et amélioration du parc	607 583 421	514 825 300		607 583 421	514 825 300	
02	Soutien à l'accession à la propriété	4 668 172	4 700 000		588 845 202	607 895 300	
03	Lutte contre l'habitat indigne	0	0		0	0	
04	Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	8 731 459	7 700 000		8 732 061	7 700 000	
05	Soutien	12 147 179	13 210 000	130 000	12 148 101	13 210 000	130 000
<b>147</b>	<b>Politique de la ville</b>	769 572 570	721 322 864		794 572 570	708 322 864	
01	Prévention et développement social	358 369 570	332 172 864		378 369 570	337 172 864	
02	Revitalisation économique et emploi	339 029 500	310 950 000		344 029 500	310 950 000	
03	Stratégie, ressources et évaluation	58 140 000	44 200 000		58 140 000	44 200 000	
04	Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	14 033 500	34 000 000		14 033 500	16 000 000	

## 2. Présentation de la mission par titre

Numéro et intitulé du programme et du titre		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	FDC et ADP attendus en 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	FDC et ADP attendus en 2010
177	<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 118 783 978</b>	<b>1 099 410 050</b>		<b>1 118 783 978</b>	<b>1 099 410 050</b>	
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	1 681 620	1 681 620		1 681 620	1 681 620	
Titre 6	Dépenses d'intervention	1 117 102 358	1 097 728 430		1 117 102 358	1 097 728 430	
109	<b>Aide à l'accès au logement</b>	<b>4 945 372 500</b>	<b>5 369 700 000</b>		<b>4 945 372 500</b>	<b>5 369 700 000</b>	
Titre 6	Dépenses d'intervention	4 945 372 500	5 369 700 000		4 945 372 500	5 369 700 000	
135	<b>Développement et amélioration de l'offre de logement (LFI 2009 retraitée)</b>	<b>607 583 421</b>	<b>514 825 300</b>	<b>130 000</b>	<b>614 463 421</b>	<b>633 505 300</b>	<b>130 000</b>
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	23 474 719	22 825 300	130 000	23 476 448	22 825 300	130 000
Titre 6	Dépenses d'intervention	584 108 702	492 000 000		590 986 973	610 680 000	
147	<b>Politique de la ville</b>	<b>769 572 570</b>	<b>721 322 864</b>		<b>794 572 570</b>	<b>708 322 864</b>	
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	59 647 770	50 100 000		59 647 770	50 100 000	
Titre 5	Dépenses d'investissement	192 230	200 000		192 230	200 000	
Titre 6	Dépenses d'intervention	709 732 570	671 022 864		734 732 570	658 022 864	
	<b>Total pour la mission</b>	<b>7 441 312 469</b>	<b>7 705 258 214</b>	<b>130 000</b>	<b>7 473 192 469</b>	<b>7 810 938 214</b>	<b>130 000</b>
	Dont :						
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	84 804 109	74 606 920	130 000	84 805 838	74 606 920	130 000
Titre 5	Dépenses d'investissement	192 230	200 000		192 230	200 000	
Titre 6	Dépenses d'intervention	7 356 316 130	7 630 451 294		7 388 194 401	7 736 131 294	

### B.— UN BUDGET DONT LA HAUSSE IMPORTANTE S'EXPLIQUE PAR LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ET QUI EST MARQUÉ PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

#### 1. Une hausse importante ...

En 2010, le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devrait s'élever à 6,98 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 4,7 % et à 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 6,3 %.

#### 2. ... qui s'explique principalement par la crise économique

La hausse des crédits s'explique essentiellement par l'augmentation des aides personnelles au logement, liée à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi du fait de la crise économique. Cette augmentation n'était pas prévue dans la loi de programmation des finances publiques 2009-2011.

### 3. Un budget marqué par des changements de périmètre

À la suite du rattachement du secrétariat d'État au Logement au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, les crédits rémunérant les personnels chargés de la politique du logement, auparavant comptabilisés dans le programme « *développement et amélioration de l'offre de logement* », sont désormais budgétés sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

En complément des moyens budgétaires retracés dans la mission, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) concourt à la mise en œuvre des politiques publiques du logement. Elle est financée par le 1 % logement.

#### C.— CONNAISSANT UNE IMPORTANTE AUGMENTATION EN 2010, LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DEVRAIENT PERMETTRE DE STABILISER LE TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES

##### 1. Une augmentation due à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi

Le programme *Aide à l'accès au logement* regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2010 de **5,37 milliards d'euros (soit une hausse de 8,6 % par rapport à 2009), dont 5,361 milliards d'euros** correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement par une dotation au FNAL (fonds national d'aide au logement) en hausse de 8,6 % par rapport à 2009.

Cette augmentation, non prévue dans le budget pluriannuel, tient compte de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi liée à la crise économique.

Ce programme comprend aussi les subventions accordées annuellement aux associations spécialisées dans le domaine du logement : elles devraient représenter en 2009 un total de 8,7 millions d'euros (en hausse de 4 % par rapport à 2008).

##### 2. Un effet redistributif

Selon le Gouvernement, les aides au logement « *qui varient de façon très étroite en fonction des ressources des bénéficiaires, figurent parmi les aides sociales les plus redistributives. Leur barème dégressif conduit à une diminution de l'aide quand les revenus augmentent, sans pour autant induire un effet de seuil. Par ailleurs, leur ciblage social est très marqué ; en effet, 76 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % inférieurs à 2 fois le SMIC* ».

Le taux d'effort des ménages bénéficiant de l'APL est le suivant :

**MÉNAGE ISOLÉ SANS PERSONNE À CHARGE ; REVENU : 1 SMIC**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Loyer (€)	210,68	218,31	223,83	230,46	241,55	247,44	254,32	261,34
Charges estim. (€)	71,65	72,75	74,04	75,44	76,67	78,20	79,36	80,52
Montant d'apl (€)	59,91	51,87	49,02	43,91	47,81	42,16	40,48	40,85
Taux d'effort	25,0 %	26,2 %	26,9 %	28,1 %	28,2 %	28,8 %	29,2 %	29,0 %

**COUPLE ACTIF AVEC 2 ENFANTS, REVENU : 2 SMIC**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Loyer (€)	325,78	337,52	346,06	356,3	373,44	382,55	393,18	404,03
Charges estim. (€)	100,31	101,85	103,66	105,63	107,36	109,51	111,14	112,77
Montant d'apl (€)	49,55	32,78	29,05	24,97	26,64	0	0	0
taux d'effort	21,1 %	22,3 %	22,8 %	23,4 %	23,7 %	25,0 %	25,1 %	24,9 %

**COUPLE ACTIF AVEC 3 ENFANTS, REVENU : 2,5 SMIC**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Loyer(€)	362,07	375,02	384,51	395,89	414,93	425,05	436,87	448,93
Charges estim. (€)	115,10	116,87	118,95	121,20	123,18	125,64	127,51	129,38
Montant d'apl (€)	38,26	18,14	0	0	0	0	0	0
Taux d'effort	19,7 %	20,8 %	21,8 %	22,1 %	22,4 %	22,4 %	22,5 %	22,3 %

Source : secrétariat d'État au logement et à l'urbanisme

**LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES <sup>(1)</sup> AU LOGEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2008**

(arrondis en milliers)	APL	ALS	ALF	Ensemble
Locatif (hors foyers)	2 190	1 954	998	5 142
Foyers	240	317	< 1	558
<b>Total locatif</b>	<b>2 430</b>	<b>2 271</b>	<b>998</b>	<b>5 700</b>
Accession	190	74	352	615
<b>Total</b>	<b>2 620</b>	<b>2 344</b>	<b>1 350</b>	<b>6 315</b>

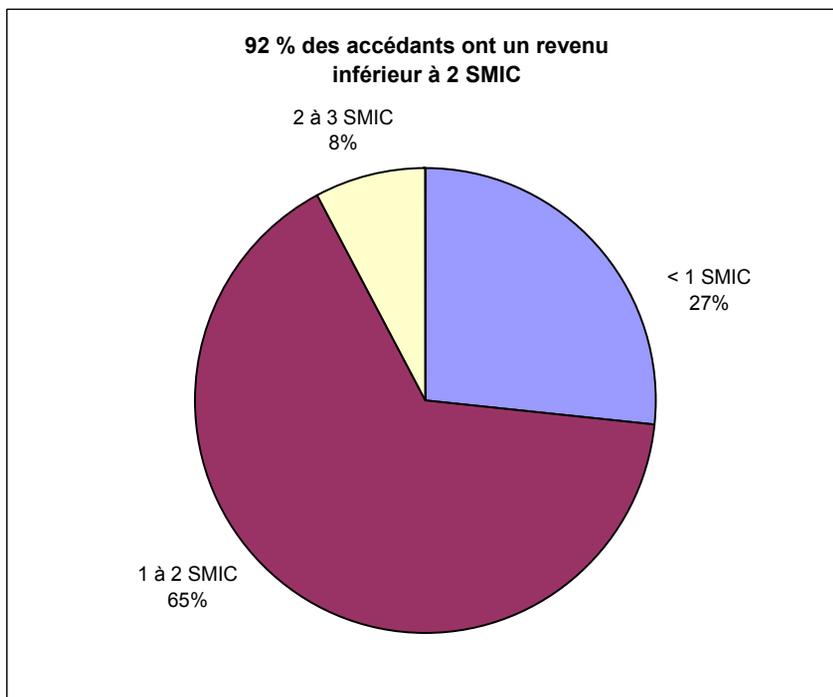
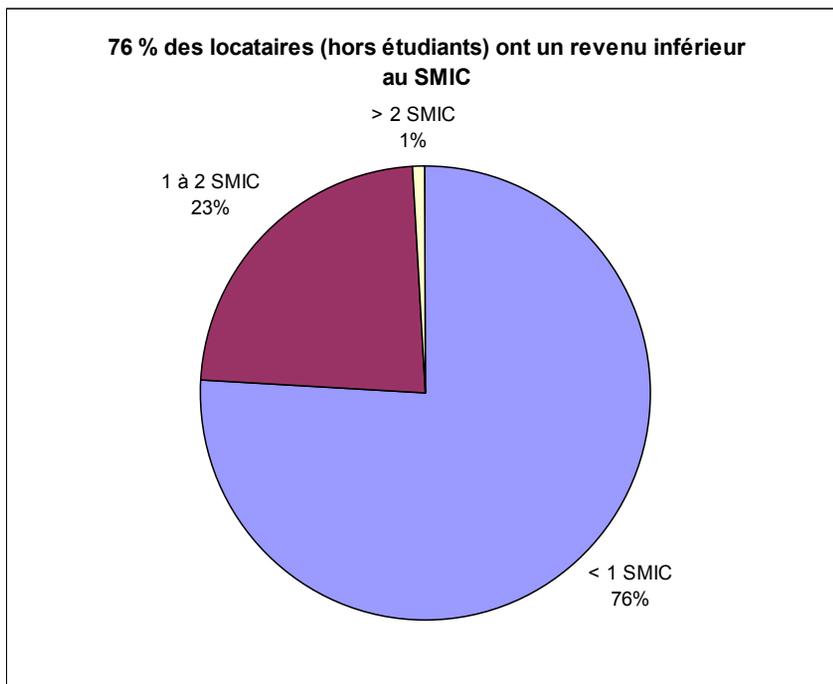
Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2008  
(Répartition entre location hors foyers et foyers estimée pour la CCMSA)

Les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent 90,26 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'AL, sont majoritaires (57 %). En outre, 558 000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, de résidences sociales et maisons-relais en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS) bénéficient d'une aide au logement et représentent 9,8 % des locataires. Enfin, avec 682 000 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement, en décembre 2008, 12 % des locataires percevant une aide au logement.

Les APL bénéficient principalement aux petits ménages : 3,7 millions de ménages sont composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant : ces « petits ménages » représentent ainsi plus de la moitié des bénéficiaires (60 %). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs (environ 17 % des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont environ 450 000. La répartition des bénéficiaires (hors étudiants) selon leur revenu est décrite dans les graphiques ci-après :

(1) Le tableau présente le nombre de bénéficiaires des trois types d'aides au logement que sont :

- l'aide personnelle au logement, financée par le biais d'une contribution de la mission « ville et logement » au Fonds national d'aide au logement ;
- l'allocation de logement sociale, également financée par le Fonds national d'aide au logement, par le biais :
  - des contributions des régimes de prestations familiales (Fonds national des prestations familiales – FNPF) et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) . Cette contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement, en l'absence d'APL ;
  - le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale ;
  - une cotisation assise sur les salaires plafonnés de 0,10 %, 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 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole. En 2006, le taux de cette contribution s'élevait à 0,40 % pour les employeurs privés. En 2007, un taux de 0,20 % fut appliqué à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics administratifs. En 2008, il a été porté à 0,40 % pour tous.
  - une fraction de 1,48 % du droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts. Cette fraction est perçue par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et affectée au Fonds national d'aide au logement ;
- l'allocation de logement familiale, financée par le Fonds national des prestations familiales, alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et 1,1 % de CSG. Ainsi, le budget du ministère chargé du logement ne participe-t-il pas au financement de cette aide.



Source : échantillon des bénéficiaires au 31 décembre 2006

## D.— LE FINANCEMENT DE 110 000 LOGEMENTS SOCIAUX EN 2010

En 2010, le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* devrait être doté de 514,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse de 15,3 % par rapport à 2009, à périmètre constant, et de 633,5 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 3,1 % par rapport à 2009.

Le principal changement de périmètre concerne les crédits des personnels chargés de la politique du logement, transférés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

### 1. L'action « *Construction locative et amélioration du parc* »

Elle regroupe les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du **parc locatif social**, en dehors des zones urbaines sensibles qui sont dans le champ d'intervention de l'ANRU. En 2010, **la production de 110 000 logements locatifs sociaux nouveaux devrait être financée** (hors plan de relance de l'économie), se décomposant en **58 000 prêts locatifs à usage social (PLUS), 20 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 28 600 prêts locatifs sociaux (PLS) agréés.**

#### PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2010

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	58 000	58
PLAI	20 000	240
PLS	32 000	—
<i>dont PLS foncière</i>	<i>3 400</i>	—
Surcharge foncière	—	171,6
<b>Sous total : offre nouvelle</b>	<b>110 000</b>	—
Démolition	1 360	3,4
Actions d'accompagnement	—	7
<b>Total</b>		<b>480</b>

Source : secrétariat d'État au logement et à l'urbanisme

Cette action inclut également les subventions destinées à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). À compter de 2009, les ressources de l'ANAH sont principalement alimentées par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), par le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV) et par la subvention de l'État.

Le 1 % (UESL) devrait contribuer au financement de l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros par an en 2009, 2010 et 2011.

Ce versement accuse un retard en 2009. Cet apport devait s'effectuer selon l'échéancier suivant (fixé par un arrêté du 12 août 2009) : 240 millions d'euros

versés le 27 août, 120 millions d'euros le 15 septembre et 120 millions d'euros le 15 octobre. À ce jour, seulement 200 millions d'euros ont été versés.

#### **Les mesures du plan de relance de l'économie en faveur de la construction de logements sociaux**

Selon le projet annuel de performance, en 2009-2010, un programme exceptionnel de construction de 70 000 logements sociaux, qui s'ajoute à l'achat par les bailleurs sociaux de 30 000 logements en VEFA (vente en état futur d'achèvement), devrait permettre d'accroître le nombre de logements sociaux (30 000 logements « PLUS » et « PLAI » et 30 000 logements « PLS privés ») dans le cadre d'opérations d'investissement locatif. En outre, 10 000 logements intermédiaires doivent être réalisés par la Caisse des dépôts et consignations.

Ces mesures exceptionnelles en faveur de la construction de 100 000 logements supplémentaires devraient avoir un impact direct sur l'économie. Conjointement avec les crédits de la mission « Ville et logement », elles devraient favoriser la construction de plus de 125 000 nouveaux logements locatifs sociaux en 2009 et permettre de porter ce nombre à 140 000 en 2010.

Ces mesures devraient également permettre de soutenir le secteur du logement outre-mer, et notamment de répondre à la pénurie de foncier disponible et aménagé en créant des réserves foncières destinées à la construction de logements sociaux.

### **2. L'action « Soutien à l'accession à la propriété »**

Cette action devrait être dotée de 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, au même niveau qu'en 2009. Ces crédits financent les derniers PTZ « ancienne formule » encore en vigueur, les nouveaux prêts à taux zéro étant financés par un crédit d'impôt.

Le prêt à taux zéro, qui arrive à échéance le 31 décembre 2009, sera prolongé jusqu'en 2012, avec le maintien de son doublement jusqu'au 30 juin 2010 et une majoration de 50 % de son montant durant le second semestre 2010. En 2010, **le prêt à taux zéro devrait représenter une dépense fiscale de 900 millions d'euros** (500 millions d'euros en 2008 et 650 millions d'euros en 2009) **et le dispositif de déduction des intérêts d'emprunt 1,5 milliard d'euros** (1,05 milliard d'euros en 2008)<sup>(1)</sup>.

### **3. La lutte contre l'habitat indigne : une politique transférée à l'Agence nationale de l'habitat**

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a transféré la politique de **lutte contre l'habitat indigne** à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). L'action 3 est toutefois maintenue en 2010 afin d'assurer l'exercice de la compétence de l'État en matière de travaux d'office dans l'hypothèse de retard d'ordre technique ou juridique dans le transfert de la charge de ces dépenses à l'ANAH. Les crédits nécessaires seraient alors prélevés sur la dotation budgétaire de l'ANAH par le responsable de programme.

---

(1) Pour le détail des dépenses fiscales, cf. *infra*.

#### **4. L'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »**

Elle regroupe notamment les moyens dédiés à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction. Elle devrait être dotée, en 2010, de **7,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

#### **5. L'action « Soutien »**

Elle ne comprend plus de dépenses de personnel, transférées à la mission « Écologie, développement et aménagement durables » à la suite du rattachement du secrétaire d'État au ministère de l'Écologie.

Les crédits de fonctionnement (13 millions d'euros) financent les moyens nécessaires au financement des actions support dédiées à la politique du logement (études, communication, formation, frais de déplacement de la DGALN et informatique) et au fonctionnement de la MILOS et de la DIDOL.

Les délégués des préfets dans les villes dépendent désormais de la mission *Solidarité et intégration*.

### **E.— LE BUDGET EN FAVEUR DE L'HÉBERGEMENT : UN PROGRAMME QUALIFIÉ DE « CHANTIER PRIORITAIRE »**

**CADRAGE BUDGÉTAIRE TRIENNAL DU PROGRAMME 177** (*en millions d'euros*)

Programme 177	LFI 2009	PLF 2010	(LPFP 2009-11)
01 : Allocations et dépenses d'aide sociale	50,0	37,0	50,0
02 : Actions de prévention et accès aux droits	14,9	13,0	14,9
03 : Veille sociale et hébergement d'urgence	277,6	265,0	213,4
04 : CHRS	576,6	615,6	580,2
05 : Allocation de logement temporaire	44,2	50,0	50,8
06 : Aide alimentaire et secours d'urgence	30,2	14,1	14,3
07 : AGLS et maisons relais	59,7	60,0	72,0
08 : Conduite et animation de la politique contre l'exclusion	26,2	24,7	23,2
09 : Rapatriés	38,0	20,0	14,0
	<b>1 117,382</b>	<b>1 099,400</b>	<b>1 032,868</b>

Le 29 janvier 2008, le Premier ministre a déclaré l'hébergement et l'accès au logement « grand chantier prioritaire 2008-2012 ». Cela s'est traduit dans l'évolution significative des crédits de ce programme.

En outre, le projet de loi de finances 2010 dispose que « *le dispositif d'hébergement et d'accès au logement des publics les plus fragiles sera modernisé en 2010 au regard des travaux conduits, en concertation avec les associations, dans le cadre du chantier de la modernisation de la politique d'hébergement et de logement adapté des personnes sans abri et mal logées. (...) Ces travaux devraient aboutir à la simplification du système d'offre d'hébergement, la construction d'un référentiel des coûts, l'adoption d'une démarche concertée d'analyse des besoins et de planification territoriale de l'offre, l'amélioration du pilotage global du dispositif et la réforme des modes de prise en charge des personnes à la rue. Ces réformes s'inscrivent dans le souci de placer le dispositif d'hébergement dans une logique d'accès au logement, qu'il soit libre ou conventionné, afin qu'il réponde efficacement aux besoins des personnes en situation d'exclusion en matière de logement.* »

Le programme « *prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* », qui regroupe les crédits dédiés au financement des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion, devrait bénéficier de **1,099 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2010**, soit une **baisse de 1,8 % par rapport à 2009**.

Ce programme a été abondé de 30 millions d'euros par rapport au montant prévu pour 2010 dans la loi de programmation des finances publiques 2009-2011, afin de tenir compte de l'impact de la crise économique sur les sans-abri. Cet abondement est affecté pour l'essentiel au financement des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion.

#### PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE DU PROGRAMME 177 (2010)

Titre et catégorie	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
<b>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</b>	1 681 620	1 681 620	1 681 620	1 681 620
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	2 000	2 000	2 000	2 000
Subventions pour charges de service public	1 679 620	1 679 620	1 679 620	1 679 620
<b>Titre 6. Dépenses d'intervention</b>	1 115 700 158	1 097 792 380	1 115 700 158	1 097 792 380
Transferts aux ménages	103 127 558	71 100 000	103 127 558	71 100 000
Transferts aux entreprises				
Transferts aux autres collectivités	1 012 572 600	1 026 692 380	1 012 572 600	1 026 692 380
<b>Totaux</b>	<b>1 117 381 778</b>	<b>1 099 474 000</b>	<b>1 117 381 778</b>	<b>1 099 474 000</b>

### 1. L'action « Prévention de l'exclusion »

Elle devrait être dotée, en 2010, de 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une baisse de 23 % par rapport à 2009. L'évolution des crédits de cette action est détaillée dans le tableau suivant :

	2009	2010
Allocations et prestations sociales aux pers. handicapées et âgées *	50	37
Dispositifs en faveur des jeunes	12,04	10,17
Action en faveur des gens du voyage et lutte contre l'illettrisme	2,83	2,83

\* Le nombre de bénéficiaires de ces prestations est faible et en diminution constante.

### 2. L'« Action en faveur des plus vulnérables »

Elle devrait bénéficier d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une hausse de 1,5 %.

	2009		2010		% 2010/2009
Veille sociale	43,35		51		+ 17,6 %
Hébergement d'urgence	AE	234,22	AE	214	AE - 8,6 %
	CP	234,22	CP	214	CP - 8,6 %
CHRS	576,57		615,6		+ 6,8 %
ALT	44,22		50		+ 13,1 %
Aide alimentaire et secours d'urgence	15,13		12		- 20,7 %
Action sociale en faveur des prostituées ou en situation de risque	2,1		2,1		-
Dispositifs dév. des modes de logement adaptés (maisons-relais et AGLS)	59,7		60		+ 0,5 %
Insertion et accompagnement social	13		-		-

### 3. L'action « Conduite des politiques de lutte contre l'exclusion »

Elle devrait représenter 24,71 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2010, soit une baisse de 7,1 % par rapport à 2009 (les crédits avaient également diminué de 7,1 % en 2009).

	2009	2010	% 2010/2009
Ingénierie et animation	10,61	10,61	–
Contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep)	10,97	9,48	– 13,6 %
Qualification en travail social	2,71	2,71	–
Investissements dans les établissements de formation en travail social	0,22	0,22	–

#### 4. L'action « Rapatriés »

Elle devait représenter 20 millions d'euros, soit une baisse de 47 % par rapport à 2009.

#### Les mesures du plan de relance de l'économie en faveur de l'hébergement d'urgence

Selon le projet annuel de performance consacré au plan de relance de l'économie en 2010, « pour répondre efficacement aux demandes d'hébergement des personnes sans abri ou rencontrant ponctuellement des difficultés pour se loger, des actions seront menées dans trois directions, se concrétisant en 2009 par :

- la mise en œuvre de travaux pour « humaniser » les places d'hébergement existantes,
- la création de nouvelles places d'hébergement ou la pérennisation de places existantes (en centres d'hébergement d'urgence, en centres d'hébergement et de réinsertion sociale [CHRS], ou en maisons-relais),
- l'amélioration de l'accès des personnes précaires au parc de logements privés de droit commun à l'aide, notamment, du dispositif d'intermédiation locative. »

#### F.— LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : UN SOUTIEN AU SECTEUR DU BÂTIMENT, À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ, À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ET À LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

En 2010, les dépenses fiscales en faveur du développement de l'offre de logement devraient progresser pour atteindre **11,32 milliards d'euros** soit 1,62 fois le budget de la mission ville et logement. La dépense fiscale progresse de près de 10 % par rapport à 2009 (10,47 milliards d'euros).

Si le soutien au secteur de la construction, à l'accession à la propriété et à la construction de logements sociaux, constitue une constante de la politique fiscale du Gouvernement, ce dernier affiche la volonté de verdir cette fiscalité en 2010, en faveur de la performance énergétique.

## **1. Une dépense fiscale avant tout orientée vers un soutien au secteur du bâtiment**

Comme les années précédentes, les principales masses de dépenses en faveur de la politique du logement visent à soutenir le secteur de la construction, fort créateur d'emplois. Selon les organismes concernés, le nombre varie d'1 à 2 emplois créés par logement construit.

### ***a) Le poids majeur de la TVA à taux réduit pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien***

L'effort fiscal de l'État en faveur de la TVA à 5, % sur les travaux devrait s'élever en 2010 à 5,25 milliards d'euros, ce qui constitue une dépense relativement stable par rapport aux deux années précédentes (5,1 milliards d'euros en 2008 et en 2009).

Il convient de souligner qu'à elle seule, cette dépense représente à peu près la même masse financière que le budget des aides au logement (5,36 milliards d'euros en 2010). Cela étant, on peut également considérer que cette incitation fiscale peut avoir un effet de relance économique, lui-même source de recettes fiscales.

### ***b) L'avantage fiscal sur les grosses réparations***

En 2010, la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration représentera 800 millions d'euros (contre 850 millions d'euros les deux années précédentes).

## **2. Une politique tournée vers l'accession à la propriété**

En 2010, le soutien fiscal à l'accession à la propriété demeure important :

– le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt monte en puissance, puisque la dépense devrait représenter 1,5 milliard d'euros en 2010, contre 249 millions d'euros en 2008 et 1,05 milliard d'euros en 2009 ;

– le prêt à taux zéro, qui prend désormais la forme d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt accordées par les établissements de crédit, devrait constituer une dépense de 900 millions d'euros en 2010, contre 500 millions en 2008 et 650 millions en 2009 ; cette hausse s'explique par l'extinction progressive de l'ancien dispositif budgétaire du prêt à taux zéro, et la « sédimentation » croissante des nouveaux prêts « fiscalisés ».

### **3. Des aides fiscales importantes au profit de la construction de logements sociaux**

Le soutien à la construction de logements sociaux s'exerce via deux leviers principaux :

– un taux de TVA réduit pour les opérations de construction, les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements sociaux et assimilés ; cela devrait représenter une dépense de 750 millions d'euros en 2010 comme en 2009 ;

– une exonération d'impôt sur les sociétés au profit des offices publics de l'habitat (700 millions d'euros en 2008, 2009 et 2010).

### **4. Une volonté de verdir la politique fiscale en 2010**

En 2010, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie représentera 2,6 milliards d'euros, en très légère baisse par rapport à 2009 (2,8 milliards d'euros).

En outre, le Gouvernement a annoncé sa volonté de renforcer verdir sa fiscalité du logement et du bâtiment : le rapporteur y consacre la deuxième partie de son rapport.

## DEUXIÈME PARTIE :

### LA FISCALITÉ VERTE DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT

Le bâtiment représente 42,5 % de la consommation d'énergie finale en France, il constitue donc un chantier prioritaire de la maîtrise de l'énergie. En moyenne, le parc ancien français est classé dans la catégorie F, sur une classification allant de A à G, du plus économe au plus « énergivore ». Les normes actuellement en vigueur correspondent à la catégorie D.

Outre des outils tels que le diagnostic de performance énergétique ou la réglementation thermique, le principal outil de politique environnementale mis en place par le Gouvernement dans le secteur du bâtiment est l'outil fiscal. La fiscalité joue en effet un rôle croissant en faveur du développement durable dans le domaine du logement, pour lequel plusieurs mesures d'incitation aux économies d'énergie ont déjà été instaurées. L'effet de certaines de ces mesures en matière de performance énergétique serait renforcé en 2010.

Selon le Gouvernement, *« le verdissement des mesures fiscales en faveur du logement vise ainsi à accélérer la généralisation de la construction de logements neufs satisfaisant aux critères de basse consommation d'énergie, pour permettre au secteur du bâtiment de s'adapter progressivement aux ruptures technologiques induites par les normes futures <sup>(1)</sup> »*.

La fiscalité présente en effet l'avantage de créer un effet de « signal sur les prix ». Le Gouvernement propose la mise en place d'un système de bonus/malus :

– outre les aides à l'acquisition de logements dits BBC (majoration du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt, majoration du prêt à taux zéro) déjà en place ;

– une réduction progressive des avantages fiscaux offerts aux logements ne répondant pas à la norme BBC, afin d'accompagner l'entrée en vigueur de la norme (cf. infra).

La fiscalité verte dans le secteur du bâtiment se répartit entre :

- l'impôt sur le revenu (A) ;
- l'impôt sur les sociétés (B) ;
- la TVA à taux réduit (C) ;
- et la taxe foncière (D).

---

(1) Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la norme dite « BBC » (bâtiment basse consommation) sera obligatoire, tandis que la norme « BEPOS » (bâtiment à énergie positive) le sera en 2020.

## A.— LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS À L'IMPÔT SUR LE REVENU

### 1. Le crédit d'impôt pour économies d'énergie

L'article 200 *quater* du code général des impôts prévoit un mécanisme de **crédit d'impôt pour l'installation d'équipements dans la résidence principale dédiés au développement durable et aux économies d'énergie**. Il vise à améliorer **l'isolation thermique et l'efficacité énergétique** des équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, ainsi qu'à encourager l'acquisition d'équipements de production d'énergies renouvelables.

#### *a) Un dispositif initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2009*

L'article 90 de la loi de finances pour 2005 a centré le dispositif sur **l'installation d'équipements favorisant le développement durable** (équipements de production d'énergie performants ou utilisant une source d'énergie renouvelable) et l'a amélioré par une augmentation du taux des crédits d'impôt.

L'article 88 de la loi de finances pour 2006 a modifié le dispositif :

- en majorant les taux applicables pour certaines catégories d'équipements,
- en l'étendant aux équipements de raccordement à un réseau de chaleur,
- et en simplifiant le plafond pluriannuel.

Pour un même contribuable et une même habitation, le crédit d'impôt couvre les dépenses effectuées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2009, jusqu'à un montant de 8 000 euros pour une personne seule et de 16 000 euros pour un couple.

Le taux du crédit d'impôt est **modulé en fonction de la nature de l'équipement installé**.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les dépenses couvertes par le crédit d'impôt étaient les suivantes :

- acquisition de chaudières à basse température dans les immeubles achevés depuis plus de deux ans (taux du crédit d'impôt : 15 %) ;
- installation de matériaux d'isolation thermique, de chaudières à condensation et d'appareils de régulation de chauffage, dans les immeubles achevés depuis plus de deux ans (taux du crédit d'impôt : 25 %) ;
- installation d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou de pompes à chaleur, quelle que soit la date d'achèvement de l'immeuble (taux du crédit d'impôt : 50 %) ;

– équipements de raccordement à un réseau de chaleur (taux du crédit d'impôt : 25 %).

***b) Les évolutions du dispositif et sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2012***

L'article 49 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques en a étendu le champ d'application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux **dépenses d'équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales**.

L'article 109 de la loi de finances pour 2009 a prorogé ce crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2012 et en a étendu le champ **aux propriétaires-bailleurs, aux dépenses de pose des matériaux d'isolation thermique des parois opaques et aux frais de certains diagnostics de performance énergétique**. En revanche, il en a **exclu les dépenses relatives aux pompes à chaleur air/air et aux chaudières à basse température**. Enfin le taux du crédit d'impôt applicable aux appareils de chauffage au bois ou aux autres biomasses et aux pompes à chaleur autres qu'air/air a été ramené de 50 % à 40 % pour 2009 et 25 % à partir de 2010.

L'article 8 de la première loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-122 du 4 février 2009 a autorisé le cumul de ce crédit d'impôt avec l'éco-prêt à taux zéro jusqu'en 2010 pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 45 000 euros.

***c) La dépense fiscale pour l'État***

Le crédit d'impôt représente un coût d'environ **1,5 milliard d'euros** en 2008 pour l'État.

**2. Le crédit d'impôt pour acquisition de l'habitation principale : un dispositif désormais « verdi »**

***a) Le dispositif initialement créé par la loi « TEPA »***

L'article 5 de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007 a créé un **crédit d'impôt pour les intérêts des prêts contractés auprès d'un établissement financier pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale**. Son montant est égal à 20 % des intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement plafonnés à 3 750 euros pour une personne seule et à 7 500 euros pour un couple. Ces plafonds sont doublés pour les handicapés et majorés de 500 euros par personne à charge ou 250 euros s'agissant d'un enfant à charge de l'un et l'autre de ses parents. L'article 13 de la loi de finances pour 2008 a porté ce taux à 40 % au titre de la première annuité.

Cette disposition s'applique aux opérations pour lesquelles l'acte authentique d'acquisition a été signé à compter du 6 mai 2007 ou aux

constructions pour lesquelles la déclaration d'ouverture de chantier a été effectuée à compter de la même date.

### ***b) Le verdissement du dispositif en loi de finances pour 2009***

L'article 103 de la loi de finances pour 2009 réserve cet avantage aux logements neufs respectant la réglementation thermique en vigueur (décret à paraître). Il porte le taux de cet avantage à 40 % pendant sept annuités pour ceux qui bénéficient du label « Bâtiment basse consommation énergétique BBC 2007 », c'est-à-dire présentant un niveau de performance énergétique très supérieur à celui imposé par le décret n° 2009-1 du 2 janvier 2009.

Afin d'accroître la part des constructions de logements plus économes en énergie et d'accélérer l'acquisition de savoir-faire par les professionnels de la construction avant que cette norme ne devienne obligatoire en 2013, le projet de loi de finances envisage d'en réduire graduellement le taux, sur la période 2010 à 2012, pour les logements neufs ne répondant pas à la norme BBC. Pour ces logements, les taux actuellement applicables de 20 % et de 40 % pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement seraient respectivement ramenés à :

- 15 % et 30 % pour les logements acquis ou construits en 2010 ;
- 10 % et 25 % pour les logements acquis ou construits en 2011 ;
- 5 % et 15 % pour les logements acquis ou construits en 2012.

## **3. L'investissement locatif**

### ***a) Les dispositifs d'amortissement « Robien » et « Borloo »***

Afin de soutenir l'investissement locatif privé, les dispositifs d'amortissement fiscal instaurés par la loi du 2 juillet 2003 (dispositif d'amortissement fiscal « Robien ») et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dispositif d'amortissement fiscal dit « Borloo neuf ») s'appliquent non seulement au logement neuf, mais également à l'acquisition de logements anciens ne satisfaisant pas aux caractéristiques de décence prévues à l'article 6 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989, et qui font l'objet, de la part de l'acquéreur, de travaux de réhabilitation leur permettant d'acquérir des performances voisines de celles de logements neufs.

Le Gouvernement a souhaité ainsi améliorer la qualité des logements mis en location et lutter contre la vacance liée au mauvais état des logements. Le décret n° 2003-1219 du 19 décembre 2003 définit la nature et l'ampleur des travaux de réhabilitation qui permettent notamment d'obtenir des performances techniques garantes d'une maîtrise de la consommation d'énergie.

L'article 104 de la loi de finances pour 2009 réserve les dispositifs d'amortissement « Robien recentré » et « Borloo neuf » aux logements qui respectent les caractéristiques thermiques et la performance énergétique exigées par la législation en vigueur.

***b) Leur remplacement par le dispositif de réduction d'impôt « Scellier » ...***

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 supprime les dispositifs « Robien » et « Borloo » à la fin de l'année 2009 et les remplace par un dispositif « Scellier » pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2012. Il s'agit d'une réduction d'impôt :

- d'un taux de 25 % pour 2009 et 2010, de 20 % pour 2011 et 2012 ;
- pour un logement neuf ou assimilé par an (définition identique au « Robien » y compris pour les plafonds de loyers) respectant la réglementation thermique en vigueur (décret à paraître), destiné à la location nue, éventuellement intermédiaire, à usage d'habitation principale pendant neuf ans, situé en zone A, B1 ou B2 ;
- dans la limite annuelle de 300 000 euros ;
- répartie par neuvièmes sur neuf années.

***c) ... et son verdissement possible en 2010***

Afin d'accélérer la généralisation de logements neufs vérifiant les critères BBC, le projet de loi de finances 2010 propose de leur réserver cet avantage fiscal dans sa forme actuelle, mais de diminuer celui accordé aux logements n'atteignant pas ce niveau de performance par un abaissement progressif du taux de la réduction d'impôt. Pour les logements qui respectent la réglementation thermique 2005 mais sans atteindre les critères BBC, le taux de la réduction d'impôt serait ramené de :

- 25 % à 20 % pour les logements acquis ou construits en 2010 ;
- 20 % à 15 % pour les logements acquis ou construits à compter de 2011.

**B.— LES MESURES APPLICABLES À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

**1. Le prêt à taux zéro (PTZ)**

***a) La « fiscalisation » et le « verdissement » du PTZ***

Créé en 1995, le prêt à taux zéro prend depuis 2004 la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements de crédit (CGI, art. 244 quater J). Ces derniers peuvent ainsi bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt qu'ils émettent entre le 1er février 2005 et

le 31 décembre 2009 en faveur de personnes physiques, soumises à condition de ressources, pour l'acquisition ou la construction d'une résidence principale en accession à la première propriété.

L'article 100 de la loi de finances pour 2009 majore ce prêt d'un montant maximum de 20 000 euros lorsque le niveau de performance énergétique globale du logement neuf est élevé, supérieur à la réglementation en vigueur (au moins BBC, décret à paraître).

L'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2008 porte temporairement, du 15 janvier au 31 décembre 2009, le plafond du prêt à 65 100 euros au lieu de 32 500 euros pour la construction ou l'acquisition de logements neufs ou en état futur d'achèvement.

### ***b) La prolongation proposée en loi de finances***

Dans un contexte où le soutien à l'économie reste nécessaire et où l'un des objectifs du Gouvernement est d'accroître la part de ménages propriétaires, tout en poursuivant l'incitation à la construction de bâtiments basse consommation, la reconduction du prêt à taux zéro est indispensable. Le projet de loi de finances propose de reconduire le dispositif, y compris les majorations en cas d'aide de collectivité locale ou de logement « BBC », jusqu'au 31 décembre 2012.

Par ailleurs, cette prorogation sera accompagnée, par voie réglementaire, d'une diminution, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010, des plafonds d'opérations de la zone C de 10 % afin de lutter contre l'étalement urbain et d'accompagner la baisse des prix.

Enfin, dans le cadre du plan de relance, il est proposé de prolonger le doublement du prêt à taux zéro dans le neuf jusqu'au 30 juin 2010. Pour le deuxième semestre 2010, le montant du prêt à taux zéro restera majoré de 50 % par rapport à son montant avant doublement, soit un plafond de 48 750 euros. Cette majoration cessera de produire ces effets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## **2. L'éco-prêt à taux zéro pour la rénovation énergétique des logements privés**

Le Grenelle de l'environnement fixe comme objectif général une réduction des consommations énergétiques de 38 % en 2020 pour le parc des bâtiments existants. Pour inciter à la rénovation énergétique performante, l'article 100 de la loi de finances pour 2009 accorde aux ménages un prêt à taux zéro pour financer des travaux lourds.

Il prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements de crédit<sup>(1)</sup>. Ces derniers peuvent ainsi bénéficier d'un crédit

---

(1) Ainsi que le prévoit l'article 244 quater U du code général des impôts.

d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt qu'ils émettent jusqu'au 31 décembre 2013 en faveur de personnes physiques pour le financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique de logements achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et affectés à usage d'habitation principale.

### **C.— LA TVA À TAUX RÉDUIT**

Depuis le 15 septembre 1999 et jusqu'au 31 décembre 2010, les particuliers peuvent bénéficier d'une TVA réduite de 5,5 % au lieu de 19,6 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que l'achat de certains équipements de production d'énergies renouvelables.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit l'application du taux de TVA de 5,5 % sur les abonnements aux réseaux de chaleur et sur la fourniture de chaleur produite par les réseaux utilisant plus de 50 % d'énergies renouvelables. Cette mesure concerne environ un million de logements. Elle a un effet incitatif fort sur l'utilisation de ces formes de chaleur, propices au développement durable.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, il est proposé d'exclure du taux réduit de 5,5 % l'installation d'appareils de climatisation.
---

### **D.— LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB)**

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent, par délibération et chacun pour la part qui lui revient, exonérer de la TFPB à concurrence de 50 % ou de 100 % les logements achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 qui ont fait l'objet, par le propriétaire, de dépenses d'équipement ouvrant au crédit d'impôt en faveur du développement durable prévu à l'article 200 quater du code général des impôts (CGI) lorsque le montant total des dépenses payées au cours de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération est supérieur à 10 000 euros par logement ou lorsque le montant total des dépenses payées au cours des trois années qui précèdent l'année d'application de l'exonération est supérieur à 15 000 euros par logement.

L'article 1383-0 B du code général des impôts dispose que cette exonération s'applique pendant une durée de cinq ans à compter de l'année qui suit celle du paiement du montant total des dépenses. Elle ne peut pas être renouvelée au cours des dix années suivant celle de l'expiration d'une période d'exonération.

L'article 1384 B du code général des impôts précise que les logements pris à bail à réhabilitation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 sont exonérés de TFPB pendant la durée de ce bail.

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, les nouvelles opérations de logements locatifs sociaux peuvent bénéficier, au titre de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, d'un allongement de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 25 à 30 ans, lorsque les constructions satisfont à au moins quatre des cinq critères de qualité environnementale suivants (art. 1384 A, Ibis et 1ter du CGI) :

- modalités de conception, notamment assistance technique du maître d'ouvrage par un professionnel ayant des compétences en matière d'environnement ;

- modalités de réalisation, notamment gestion des déchets du chantier ;

- performance énergétique et acoustique ;

- utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables ;

- maîtrise des fluides.

En outre, des incitations financières visent à favoriser certains travaux dans les logements locatifs sociaux : il s'agit des travaux d'économie d'énergie visés à l'article L. 111-10 du Code de la construction et de l'habitation et d'amélioration de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. Les dépenses engagées à ce titre sont déduites de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties :

- à hauteur du quart pour les travaux d'économie d'énergie, ainsi que le prévoit l'article 1391 E du CGI ;

- dans leur totalité pour les travaux destinés à rendre plus accessibles les logements aux personnes en situation de handicap ainsi que le prévoit l'article 1391 C du CGI.

Enfin, l'article 107 de la loi de finances pour 2009, codifié à l'article 1383-0 bis du CGI, autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à exonérer de taxe foncière, à hauteur de 50 % ou 100 %, pour une durée minimale de cinq ans, l'acquisition de logements neufs dont le niveau de performance énergétique globale est très élevé, supérieur à la législation en vigueur. Le décret d'application du dispositif n'a pas encore été publié.

## TROISIÈME PARTIE :

### L'HÉBERGEMENT EN FRANCE : UN DISPOSITIF COMPLEXE, DONT LA GESTION ÉCLATÉE EST EN COURS DE RÉFORME

Les données permettant de quantifier le nombre de personnes sans domicile sont fort déficientes - la plupart des études datant de plus de cinq ans, voire de plus de dix ans. L'enquête effectuée par l'INSEE au cours d'une semaine du mois de janvier 2001 <sup>(1)</sup> auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits du 15 janvier au 15 février 2001 a permis d'estimer à **86 000 le nombre de personnes sans domicile <sup>(2)</sup> en France métropolitaine dont : 63 500 personnes privées de domicile, 16 000 enfants les accompagnant et 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés.**

Pour les personnes ne disposant pas d'un logement, la source du recensement général de la population de 1999 est utilisée, dans l'attente du recensement rénové de la population, qui devrait être disponible cette année. Ainsi, le recensement de la population de 1999 dénombrait **41 000 personnes vivant dans des habitations précaires et 120 000 personnes logées en habitation mobile (principalement des gens du voyage).**

Les personnes hébergées **dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) représentent 38 000 personnes.** On peut considérer que les personnes hébergées dans les centres d'hébergement d'urgence représentent des doubles comptes avec les sans abri.

#### Le cas particulier de l'agglomération parisienne

L'agglomération parisienne (396 communes, soit 90 % de la population francilienne, recouvrant Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, et la partie limitrophe de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et des Yvelines) compte 31 % des usagers des services d'aide, pour 16 % de la population adulte de métropole. Près d'une personne sans domicile sur trois y vit. En outre, les situations y sont plus précaires.

Étant donné l'ampleur de l'enjeu, le rapporteur a souhaité consacrer à ce thème la troisième partie de son rapport afin de mettre en lumière :

- la complexité du dispositif d'hébergement en France ;
- la nécessité d'en améliorer la gestion ;

---

(1) Selon les dernières statistiques disponibles.

(2) L'INSEE considère une personne comme sans domicile un jour donné si, la nuit précédente, elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune).

– et les réformes mises en place dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

## A.— UN DISPOSITIF COMPLEXE

La multiplicité des structures et la diversité des acteurs et des publics concernés contribuent à faire du dispositif d'hébergement un système relativement complexe.

### 1. Une multiplicité de structures

Le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion repose sur deux composantes principales :

- l'accueil et l'hébergement d'urgence ;
- et l'hébergement d'insertion.

Le premier volet comporte le numéro d'appel téléphonique « 115 », des services d'accueil et d'orientation, des équipes mobiles qui se rendent auprès des personnes sans abri, des accueils de jour et des centres d'hébergement d'urgence.

L'hébergement d'insertion, assuré par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), est accompagné par des prestations de stabilisation et d'insertion dans la vie sociale, l'emploi et le logement.

Ce dispositif est complété par des actions relevant de la politique du logement, en particulier les maisons relais, formule de logement durable accompagné par un couple d'hôtes vise à stabiliser dans un habitat adapté des personnes qui éprouvent des difficultés à trouver un équilibre dans un logement indépendant.

Les **structures d'hébergement** comprennent pour l'essentiel les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Les **établissements ou logements de transition** constituent, comme leur nom l'indique, des structures intermédiaires entre l'hébergement d'urgence et le logement permanent.

Les **logements-foyers** sont des établissements « destinés au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective » (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation).

Enfin, les **résidences hôtelières à vocation sociale** sont définies par l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation qui précise qu'elles sont des établissements commerciaux d'hébergement agréés par le représentant de l'État dans le département et constitués « *d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale* ».

Ainsi que le constate la Cour des Comptes son rapport public thématique de 2007 intitulé « *Les personnes sans domicile* », « *il est nécessaire, en distinguant ce qui relève de l'hébergement et du logement, d'évaluer l'apport réel de la multiplication des statuts (centres d'hébergement d'urgence, CHRS<sup>(1)</sup>, résidences sociales CADA, foyers de travailleurs migrants, hôtels sociaux).* »

## **2. Une multiplicité d'acteurs**

Ainsi que le souligne la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) dans son *Livre des États généraux : L'exclusion n'est pas une fatalité !*, l'exercice des compétences en matière de lutte contre l'exclusion est caractérisé par une « *incertitude sur l'interlocuteur pertinent, [une] multiplicité de commissions, [un] enchevêtrement des responsabilités, [et des] injonctions contradictoires.* »

La responsabilité relève en effet d'une multiplicité d'acteurs publics et associatifs.

### **a) Au sein de l'État**

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité, la décentralisation de 1983 a transféré la compétence de droit commun et la charge financière aux départements pour l'aide sociale légale, mais l'État a gardé à sa charge certaines prestations relevant de la solidarité nationale, notamment l'aide sociale en faveur des personnes sans domicile fixe et en matière d'hébergement et de réinsertion.

Dans un deuxième temps à la fin des années 80, l'État a vu son rôle s'élargir pour la prise en charge des personnes les plus démunies. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 qui a créé le revenu minimum d'insertion (RMI) instaurait la cogestion du dispositif par l'État, qui finançait l'allocation, et le département, acteur de l'insertion.

La loi du 31 mai 1990 a créé les fonds de solidarité pour le logement, et institué l'obligation d'élaborer un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

La Cour, dans son rapport public particulier de 1995 sur la décentralisation en matière d'aide sociale, soulignait que « l'évolution observée depuis dix ans, (...) notamment depuis la mise en place de nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion, a montré le caractère inéluctable d'interventions conjointes ou partagées ». Elle souhaitait l'intervention du législateur « pour assurer la mise en place d'une coordination efficace entre les différentes collectivités publiques et organismes responsables ».

La loi du 29 juillet 1998 a conforté l'État dans son rôle à l'endroit des publics les plus démunis, notamment en lui faisant obligation de créer, dans

---

(1) CHRS : centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

chaque département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes sans domicile. De même, la loi du 27 juillet 1999, en substituant à l'aide médicale générale, de la compétence des départements, la couverture maladie universelle (CMU) prise en charge par l'État, a accentué le rôle de ce dernier.

Depuis la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les politiques de lutte contre l'exclusion font intervenir plusieurs acteurs distincts :

– l'analyse des besoins sociaux est confiée à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) dont le secrétariat est assuré par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des statistiques (DREES) ;

– la coordination interministérielle des actions de l'État est assurée par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), et son comité permanent, dont la Direction générale des affaires sociales (DGAS) assure le secrétariat ;

– la concertation institutionnelle avec le Conseil économique et social, les collectivités locales, les organismes sociaux, les partenaires sociaux et les associations se déroule au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) dont la DGAS assure le secrétariat général ;

– la coordination des différents services de l'État a été confiée à la DGAS par l'arrêté du 20 juillet 2000 ;

– l'évaluation régulière des politiques est assurée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

### ***b) Le rôle d'action sociale du département***

Ainsi que le rappelle la Cour des Comptes dans le rapport précité, « *le mouvement s'est à nouveau inversé depuis 2002* ». Après la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 affirmant « *l'organisation décentralisée de la République* », la loi du 18 décembre 2003 a transféré le RMI aux départements et celle du 13 août 2004 leur reconnaît une compétence générale en matière d'action sociale. La cogestion dans son principe est abandonnée : la loi confie au président du conseil général l'adoption du schéma départemental d'organisation sociale et médicosociale ; elle transfère le financement et la gestion des FSL aux départements.

*La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 implique fortement les collectivités territoriales, notamment dans son volet logement social, mais instaure, en particulier dans son volet emploi, une cogestion*

*complexe dans laquelle l'État conserve une place importante. Elle imprime ainsi un nouveau mouvement. Les dispositions relatives au logement associent les départements et les communes, en tant que promoteurs et gestionnaires du logement social, à la définition et la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, prolongeant ainsi les mesures de la loi du 13 août 2004. En matière de promotion de l'égalité des chances, d'accueil et d'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration, l'État retrouve une place prépondérante. »*

Ainsi, comme le souligne la Cour, « la logique d'un chef de file unique des politiques sociales, le département, est largement tempérée par le rôle que conserve l'État dans le partage des compétences tel qu'il se présente aujourd'hui ».

### ***c) Le rôle des communes en matière de construction de places d'hébergement***

Depuis la loi DALO du 5 mars 2007, le rôle des communes dans la création de places d'hébergement a été renforcé.

En 1994, en effet, la loi relative à l'habitat a imposé aux communes des objectifs de création de places d'hébergement d'urgence, en fonction du nombre d'habitants. La loi de 1994 ne prévoyait cependant pas de sanctions pour les communes défaillantes.

La loi « DALO » prévoit par conséquent l'instauration d'un prélèvement sur les communes ne remplissant pas leurs obligations en matière de création de places d'hébergement d'urgence : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes et groupements n'ayant pas rempli leurs obligations, ce prélèvement étant égal à deux fois le potentiel fiscal par habitant, multiplié par le nombre de places d'hébergement d'urgence manquantes.

En outre, elle renforce les obligations des communes puisque la capacité à atteindre est au minimum :

– d'une place par tranche de 2000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants, et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants, qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;

– d'une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

### ***d) Le rôle indispensable des associations***

Comme le rappelle la Cour des Comptes, « l'assistance privée, principalement le fait des associations – intervient dans les vides laissés par l'aide sociale et la sécurité sociale ». Elle souligne en outre que « les associations

*constituent le partenaire principal de l'État et des collectivités territoriales dans les interventions en faveur des personnes sans domicile, ce qui tient à leur proximité du terrain, à leur rôle historique dans le secteur caritatif, à une souplesse certaine et peut-être au coût moindre des activités associatives, grâce, notamment, au bénévolat. Elles bénéficient pour la plupart de financements publics ».*

Les associations sont fort diverses, que ce soit par leur taille, leur degré de dépendance vis-à-vis de financements publics, l'importance de l'offre de services, etc. Ainsi, certains organismes font-ils appel à la générosité du public, à l'instar du Secours catholique, de la Fondation ATQ Quart Monde, de la Fondation Abbé Pierre, des Restos du Cœur ...

### **3. Une diversité des publics concernés**

Comme le rappelle la FNARS, *« l'exclu n'est plus aujourd'hui cet homme SDF d'une quarantaine d'années, sans travail, sans ressources et sans famille : il s'agit de jeunes adultes en rupture familiale, de femmes victimes de violence, de familles avec des enfants, d'hommes et de femmes qui travaillent mais n'ont pas pour autant des ressources suffisantes pour se loger, d'étrangers demandeurs d'asile, d'anciens détenus, de personnes qui souffrent de pathologies graves ... »* La FNARS indique que 600 000 personnes par an se trouvent ou s'installent dans des centres d'hébergement.

Selon les enquêtes menées par l'INSEE, *« parmi les usagers des services d'aide, deux sur trois sont des hommes, 60 % ont moins de 40 ans. »* En outre, les associations constatent *« un accroissement du nombre des femmes accompagnées d'enfants »*. On constate l'accroissement de trois types de public dans les structures d'hébergement :

- des jeunes hommes, fortement marginalisés et dépendants ou présentant des troubles comportementaux ;
- des femmes accompagnées d'enfants ;
- des étrangers demandeurs d'asile ou en situation irrégulière.

La Cour des Comptes constate que deux éléments sont particulièrement fréquents dans les événements qui mènent à la rue : les difficultés ou ruptures survenues dans l'enfance (mauvais traitements, placement dans une institution ou une famille d'accueil) et les problèmes de santé. Les publics concernés cumulent d'ailleurs souvent les difficultés dans différents domaines : familial, économique, social, sanitaire, culturel, institutionnel qui persistent dans le temps.

## **B.— UNE GESTION PERFECTIBLE**

Indépendamment des problèmes de gestion budgétaire, l'offre d'hébergement d'urgence soulève de nombreuses questions. Le rapporteur pour avis en présente quelques-unes à titre d'illustration :

- le problème de la répartition de l'offre sur l'ensemble du territoire national ;
- la question du pilotage du dispositif ;
- le manque de fluidité de la chaîne de l'hébergement et du logement.

### **1. Une offre d'hébergement mal répartie sur le territoire national**

Ainsi que le rappelle la Cour des Comptes, *« dans une organisation qui repose largement sur l'initiative associative, il incombe aux pouvoirs publics de coordonner l'offre de places, de favoriser son adaptation aux besoins et d'évaluer les structures »*.

La Cour souligne à cet égard :

- que le taux d'équipement varie d'un à 10 entre les départements ;
- et que *« le cloisonnement entre structures compromet parfois la nécessaire continuité des actions et constitue un obstacle pour une gestion coordonnée de l'offre d'hébergement et pour le suivi des personnes accueillies »*.

### **2. Un pilotage et une évaluation à améliorer**

La FNARS souligne un certain nombre d'écueils dans le pilotage du dispositif d'hébergement en France :

- un déficit de connaissance et d'observation aussi bien quantitative que qualitative sur les profils des personnes accueillies ;
- une faible évaluation des modes d'aide et de prise en charge ;
- une difficulté à organiser le pilotage des politiques sociales au niveau territorial dans un contexte de décentralisation des compétences ;
- une distance considérable entre l'existence d'un droit, comme le droit au logement, et son application ;
- l'absence de prévisibilité des délais dans lesquels l'administration statue sur une demande ;
- une difficulté à anticiper et à adapter les modalités d'accueil et de prise en charge aux nouveaux enjeux.

Ainsi que le souligne pour sa part la Cour des comptes, l'efficacité des prestations offertes par les structures d'hébergement n'est pas évaluée. La Cour rappelle que *« si la loi du 2 janvier 2002 a imposé aux établissements sociaux et médico-sociaux une évaluation interne de la qualité de leurs prestations, (...) la politique d'amélioration de la qualité des établissements ne repose que sur une note de la DGAS<sup>(1)</sup> de mars 2004, peu opérationnelle. (...) À la loi du 2 janvier 2002, la LOLF ajoute l'obligation de quantifier la valeur ajoutée du dispositif. Or, la DGAS n'a pas conçu ou stimulé la conception d'outils pour ce faire »*.

### **3. Un manque de fluidité de la chaîne du logement**

La Cour des Comptes souligne dans son rapport que si l'ensemble du dispositif d'hébergement et de logement *« repose sur une logique de continuité, (...) la situation actuelle reflète les blocages des divers dispositifs : en amont, l'hébergement d'urgence est engorgé alors qu'en aval, le logement social ne permet pas de répondre à la demande particulière des personnes sans domicile »*.

La Cour précise en effet que *« le passage par un centre d'hébergement ne prémunit pas nécessairement contre le risque de devoir dormir dehors ultérieurement »* et *« la fréquence du retour à la précarité à la sortie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) : (...) en 1998<sup>(2)</sup>, seul un tiers des personnes quittaient les CHRS pour une situation de logement de droit commun. Les données partielles de la Cour réunies au cours de [son] enquête établissent que cette situation persiste dans de nombreux départements, voire qu'elle s'est dégradée »*. Et la Cour de citer le cas extrême de la Lorraine où *« le retour à la précarité est la règle à la sortie des CHRS »* ! À l'inverse, *« la Sarthe fait exception, car le parc social y dispose de logements vacants et les CHRS parviennent à des résultats significatifs : 67 % des personnes sorties des CHRS en 2004 ont accédé à un logement durable. Apparaît néanmoins un problème masqué ailleurs par l'absence de fluidité : la réticence des bailleurs sociaux à loger des personnes sortant de CHRS »*.

Si la Cour insiste, chiffres à l'appui, sur le fait que le déficit de sorties entraîne un allongement des séjours dans les structures d'hébergement, elle souligne également que *« les outils disponibles pour faciliter l'accès au logement ne sont pas toujours maîtrisés par les professionnels des CHRS. »*

### **C.— LES AVANCÉES DE LA LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION**

Le nombre de places d'hébergement disponibles en France s'élève à 40 000 en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 10 000 en centre d'hébergement d'urgence (CHU), 20 000 en centre d'accueil pour

---

(1) Direction générale de l'action sociale.

(2) Donnée la plus récente pour la France entière.

demandeurs d'asile (CADA) et 5 000 en résidences d'accueil. À l'été 2007, et à partir de données incomplètes, le nombre total de places à créer en application de la loi du 5 mars 2007 était évalué à 7 000. Le taux d'infraction des communes soumises à l'obligation d'hébergement était de 70 %. Ceci s'explique par le fait que le type de places concernées par l'obligation d'hébergement n'a pas été précisé, mais également par l'éclatement des différents instruments de planification.

Les modifications proposées par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion s'inscrivent dans le contexte de la mobilisation pour les sans-abri décrétée « grand chantier prioritaire 2008-2012 ». Selon une circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, l'action dans ce domaine s'organise autour trois objectifs :

- établir dans chaque département un diagnostic partagé du dispositif d'hébergement et d'accès au logement pour les personnes sans domicile ;
- engager un plan d'humanisation et de rénovation des centres d'hébergement (d'urgence, de stabilisation ou d'insertion) et prévoir la création de nouvelles places ;
- créer un fonds de 5 millions d'euros sur 2008 pour financer des expérimentations ou des opérations atypiques.

## **1. Une réforme de la planification de l'hébergement des sans-abri**

L'article 69 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MLLE) du 25 mars 2009, codifié à l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, réforme la planification de l'hébergement des sans-abri.

### ***a) La mise en place d'un document de planification unique***

La réforme prévoit de refondre, dans un document unique, le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile et les différents instruments de planification antérieurs (schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion, schémas départementaux des centres d'hébergement et de réinsertion sociale).

Ce nouveau plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile est élaboré pour une période maximale de cinq ans par le préfet en concertation avec les acteurs locaux (collectivités territoriales et organismes HLM, associations, caisse d'allocations familiales) et est lui-même inséré dans le plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Son objet est le suivant :

- apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins de la population sans domicile ou en situation de grande précarité ;

- dresser le bilan qualitatif et quantitatif de l'offre existante ;
- déterminer les besoins en logement social ou adapté des personnes prises en charge dans l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion ;
- déterminer les perspectives et les objectifs de développement ou de transformation de l'offre ;
- préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services couverts par le plan et les autres ;
- définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans son cadre.

***b) La nature des places à prendre en compte***

Il s'agit de prendre en compte dans ce plan :

- les places dans les établissements et services : CHRS et assimilés ;
- les places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ;
- les places dans des structures d'hébergement de sans-abri faisant l'objet d'une convention avec l'État ou une collectivité locale à l'exception de celles conventionnées au titre de l'allocation logement temporaire ;
- les places en résidences hôtelières à vocation sociale destinées aux personnes éprouvant des difficultés particulières ;
- les logements conventionnés avec l'Anah à loyer intermédiaire ou à loyer social et très social affectés à l'hébergement des personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition, ainsi qu'aux personnes physiques éprouvant des difficultés particulières.

***c) Les communes concernées par l'obligation d'hébergement***

Les communes concernées, et leurs obligations en termes de capacité d'hébergement, demeurent celles visées par la loi DALO :

Communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants	1 place par tranche de 2 000 habitants
Communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants	1 place par tranche de 1 000 habitants

#### ***d) Un prélèvement précisé***

La loi MLLE a précisé les modalités du prélèvement mis en place par la loi DALO : à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le prélèvement sur les communes déficientes, s'impute sur le produit des taxes locales et est reversé au groupement de communes à fiscalité propre compétent pour constituer une réserve foncière ou, subsidiairement, à un établissement public foncier ou à un fonds régional d'aménagement urbain.

Ce prélèvement est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Il n'est pas effectué lorsqu'il est inférieur à 3 812 euros, et 15 % de son montant peut servir au financement des services mobiles d'aide aux sans-abri.

Certaines communes sont exonérées du prélèvement :

- les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine ;
- les communes membres d'une intercommunalité compétente en matière de programme local de l'habitat, lorsque la somme des places d'hébergement situées sur le territoire de l'EPCI est égale ou supérieure à la somme des capacités à atteindre de ces communes ;
- les communes qui ne sont pas membres d'une intercommunalité compétente en matière de programme local de l'habitat, lorsqu'elles appartiennent à une même agglomération au sens du recensement général de la population et décident, par convention de se regrouper lorsque la somme des places d'hébergement situées sur leur territoire est égale ou supérieure à la somme des capacités à atteindre pour ces communes.

#### ***e) Une prise en compte des spécificités de l'agglomération parisienne***

Pour Paris et les départements limitrophes, la loi prévoit l'obligation d'élaborer un plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile dans un délai de six mois à compter de la publication de celle-ci.

### **2. La création d'un dispositif de veille chargé d'accueillir les sans-abri**

L'article 71 de la loi du 25 mars 2009, codifié aux articles L. 345-2 et L. 345-2-1 du code de l'action sociale et des familles, prévoit que dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité du préfet, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans-abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Les CHRS informent le préfet, en temps réel, sur le nombre de places vacantes dont ils disposent, afin que celui-ci puisse répartir en conséquence les personnes recueillies. À sa demande, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés ci-dessus, sous réserve de son accord. En Ile-de-France, un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du préfet de région.

### **3. L'accès à l'hébergement d'urgence**

L'article 73 de la loi du 25 mars 2009, codifié aux articles L. 345-2-2 et L. 345-2-« du code de l'action sociale et des familles, prévoit que toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.

### **4. Des mesures visant à faciliter l'intermédiation locative**

#### ***a) L'intermédiation dans le parc HLM***

Le droit antérieur à la loi du 25 mars 2009 prévoit qu'il est interdit de louer en meublé ou de sous-louer un logement HLM, meublé ou non, sous peine d'amende. Ce principe demeure et comme par le passé, la possibilité est donnée, à certains organismes ou associations de sous-louer. Ce régime fait cependant l'objet d'une nouvelle tentative de clarification, après celle réalisée en 1998.

L'article 61 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, codifié aux articles L. 442-8 à L. 442-8-2, prévoit que les organismes HLM peuvent louer des logements meublés ou non meublés à :

- des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale ;

- des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer à titre temporaire à des personnes âgées, à des personnes présentant un handicap ou à des personnes de moins de 30 ans ;
- des CROUS (centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires) ayant pour objet de les sous-louer à des étudiants ;
- des personnes morales de droit public ou privé en vue de les sous-louer à des accueillants familiaux, ainsi qu'aux personnes âgées ou aux personnes présentant un handicap ayant conclu un contrat d'accueil avec ces accueillants ;
- des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, dans le cadre de leurs attributions, en vue de les sous-louer à titre temporaire à des personnes physiques ;
- des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer meublés, pour une durée n'excédant pas six mois, à des travailleurs dont l'emploi présente un caractère saisonnier ;
- des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés de la compétence d'aide aux personnes âgées.

#### ***b. L'intermédiation locative dans le parc privé***

L'intermédiation locative pouvait déjà être réalisée :

- par des associations et organismes sur le parc conventionné privé,
- par des organismes HLM sur le parc des logements vacants.

Les logements conventionnés par l'ANAH, à loyer intermédiaire, et les logements conventionnés à loyer social ou très social pouvaient être loués par des personnes publiques ou privées, dans les cas suivants : sous-location ou hébergement des demandeurs reconnus prioritaires pour exercer le droit au logement opposable. Désormais, le champ des personnes pouvant bénéficier de ces logements est élargi. Sont visées toutes personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition, ainsi que les personnes physiques éprouvant des difficultés particulières.

Une précision est apportée, au régime de la sous-location de ces logements conventionnés par l'ANAH : la durée du contrat de location (trois ou six ans selon le statut du bailleur), n'est pas applicable aux contrats de sous-location.

En outre, les organismes HLM (offices publics de l'habitat, sociétés anonymes ou sociétés coopératives) peuvent désormais intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail :

- soit des logements vacants depuis plus d'un an pour les donner en sous-location à des personnes physiques (comme par le passé),
- soit en prenant à bail des logements conventionnés Anah à loyer « intermédiaire », « social ou « très social », pour les sous-louer, meublés ou non, à des personnes éprouvant des difficultés particulières (CCH : L.301-1 II) ou à celles dont la situation nécessite une solution locative de transition.

Le bailleur qui souhaite donner congé, ne peut le faire, que pour un motif légitime et sérieux ou en cas de refus d'une offre de relogement définitif correspondant aux besoins et possibilités du sous-locataire, en respectant un préavis de trois mois.

Ce nouveau régime de prise à bail ouvert aux organismes HLM vise à offrir une solution de logement transitoire, notamment pour les personnes jugées prioritaires pour la mise en œuvre du droit au logement opposable.

### **5. Une extension du contenu des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**

L'article 74 de la loi MLLE, qui modifie l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, prévoit que le contenu des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées est étendu à la mobilisation de logements dans le parc privé. Afin de définir une stratégie cohérente de mobilisation, le plan précise les actions à mettre en œuvre, dont le recours aux actions d'intermédiation locative, leurs modalités, les objectifs et les moyens alloués, en s'appuyant sur un diagnostic partagé et une consultation de l'ensemble des acteurs concernés.

### **6. L'expérimentation d'un nouveau statut d'occupation pour les locaux vacants**

L'article 101 de la loi MLLE reprend un dispositif, mis en place dans certains pays européens (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique), avec deux objectifs :

– instituer un nouveau mode de résidence temporaire qui répondrait à une demande compte tenu des difficultés d'accès au logement,

– et la préservation du patrimoine des locaux vacants. L'idée est d'instaurer un cadre juridique dérogeant au droit commun caractérisé par la précarité du titre d'occupation compensée par la modicité de la redevance demandée au résident.

Le dispositif est expérimenté de manière temporaire et doit faire l'objet d'un rapport déposé au Parlement à partir de 2010. Le dispositif, soumis à l'agrément préalable de l'État, comprend la signature d'une convention entre le propriétaire d'un local vacant et un organisme public ou privé.

L'article 101 est fondé sur des obligations réciproques : pour le propriétaire, il s'agit de mettre à la disposition de l'organisme signataire son logement inoccupé en contrepartie de quoi celui-ci s'engage à préserver les locaux et à les rendre libres de toute occupation à l'échéance ou lors de la survenue d'un événement défini par la convention.

L'objectif poursuivi est de permettre la résidence temporaire. Il s'agit pour l'organisme qui dispose du local vacant d'y installer des résidents temporaires. L'État peut, en contrepartie de l'agrément qu'il donne, imposer à l'organisme l'accueil de publics particuliers.

L'organisme disposant du logement et le résident signent un contrat de résidence temporaire dont les principales stipulations seront définies par décret (décret à paraître) :

- la durée minimale du contrat de résidence temporaire ;
- le plafonnement de la redevance versée par le résident ;
- la rupture anticipée du contrat de résidence par l'organisme (préavis, notification et motivation).

La rupture du contrat de résidence temporaire. Deux événements pourront justifier la rupture par l'organisme gestionnaire du contrat de résidence :

- le motif légitime et sérieux (non-respect par le résident de ses obligations),
- le terme de la convention entre le propriétaire et l'organisme consécutif à la survenue d'un événement défini par la convention obligeant l'organisme à restituer le local libre de toute occupation.

Le terme du contrat de résidence temporaire ou sa rupture entraîne la déchéance de tout titre d'occupation.



## EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 3 novembre 2009*, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale), la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Ville et logement »** sur les rapports de M. Michel Piron, rapporteur pour avis et M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis.

Conformément à l'avis de M. Michel Piron, rapporteur pour avis sur les crédits du programme *« politique de la ville »*, et conformément à l'avis de M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis sur les crédits des programmes *« prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »*, *« aide à l'accès au logement »* et *« développement et amélioration de l'offre de logement »*, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et Logement » pour 2010.*