



N° 3807

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2012 (n° 3775),

TOME XII VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
LES PROGRAMMES 109 ET 135 DANS LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » EN 2012	15
LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » EN 2012 : LA HAUSSE D'UNE AIDE REDISTRIBUTIVE	16
A.— UNE HAUSSE GLOBALE DES AIDES AU LOGEMENT EN 2012.....	16
1. L'action 1 : « aides personnelles au logement » : une dépense obligatoire en hausse	16
<i>a) Une dépense en hausse de 5,32 %</i>	16
<i>b) Une dépense obligatoire venant abonder le FNAL</i>	16
2. L'action 2 : « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés » : une légère baisse due à la réduction des dépenses de fonctionnement.....	17
3. L'action 3 « Garantie des risques locatifs » : une dotation doublée	19
B.— UN PROGRAMME REDISTRIBUTIF TOUCHANT UN LARGE PUBLIC.....	19
1. Les aides personnelles au logement : une aide bénéficiant à plus de 6 millions de ménages.....	19
2. Une aide sociale considérée comme redistributive.....	20
LE PROGRAMME 135 : UNE BAISSSE DE CRÉDITS COMPENSÉE POUR FINANCER DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAINTENUS	22
A.— UNE BAISSSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPENSÉE PAR LE PRÉLÈVEMENT SUR LES ORGANISMES HLM	22
1. Un financement à hauteur de 365,413 millions d'euros de crédits de paiement en 2012.....	22
2. Une dotation budgétaire complétée par un prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM.....	23
B.— LE MAINTIEN D'OBJECTIFS AMBITIEUX	23

1. L'action 1 « développement et amélioration du parc locatif » est marquée par le maintien de l'objectif de construction de 120 000 logements sociaux.....	23
<i>a) Le développement et l'amélioration du parc locatif</i>	23
<i>b) L'accueil des gens du voyage</i>	24
2. L'action 2 « soutien à l'accession à la propriété ».....	24
3. L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne ».....	24
4. L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction ».....	25
5. L'action 5 « Soutien »	25
DES DÉPENSES FISCALES AU POIDS PRÉPONDÉRANT ET CONNAISSANT DES RÉFORMES IMPORTANTES	26
A.— UN POIDS TOUJOURS PRÉPONDÉRANT PAR RAPPORT AUX AIDES BUDGÉTAIRES	26
1. Le poids majeur de la TVA à 5,5 % sur les travaux	26
2. L'importance du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale.....	27
3. Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	27
4. Le prêt à taux zéro et le PTZ+	27
5. La TVA à taux réduit sur les logements HLM et l'accession.....	28
6. La déduction de l'impôt sur le revenu des grosses dépenses de réparation.....	28
7. L'exonération d'impôt sur les sociétés au profit des organismes de HLM....	29
8. L'exonération d'impôt sur le revenu des intérêts et primes au titre de l'épargne logement	29
9. Les dispositifs d'investissement locatif « Robien », « Borloo populaire » et « Scellier ».....	29
<i>a) Le « Robien », le « Robien recentré » et le « Robien ZRR »</i>	29
<i>b) Le « Borloo populaire »</i>	29
<i>c) Le « Scellier » et le « Scellier intermédiaire »</i>	30
<i>d) Les autres dispositifs d'investissement locatif</i>	30
10. L'investissement locatif en outre-mer.....	30
11. Autres dépenses fiscales	31
B.— DES RÉFORMES IMPORTANTES	31
1. Le recentrage et la prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif dit « avantage Scellier » (article 40 du PLF)	31

2. La diminution du taux de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (article 41 du PLF)	32
3. La création d'une taxe sur les loyers élevés des « micro-logements » (article 42 du PLF) :	32
4. La révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique (article 43 du PLF)	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	41

Mesdames, Messieurs,

En 2010, la diminution d'activité entamée au cours de l'année 2009 s'est poursuivie avec une baisse de 7,4 % du volume de transactions de biens immobiliers par rapport à 2009 (chiffre proche des prévisions initiales de - 7,2 %). Dans le neuf, le nombre de ventes de logements a augmenté de 8,6 % en un an et les mises en chantier de 3,5 %.

Après avoir augmenté sans interruption pendant 11 ans, les effectifs salariés du bâtiment ont commencé à baisser au premier trimestre 2009. L'emploi du BTP se solde pour l'année 2009 par la suppression de 44 300 emplois, dont 27 300 emplois salariés et 17 000 emplois d'intérimaires. Hors intérim, ce secteur a continué de perdre des emplois jusqu'à la fin 2010 : - 12 000 postes en 2010 (- 0,9 %), après - 46 000 emplois en 2009 (- 3,1 %). Si l'on tient compte des intérimaires en mission dans la construction, la contraction de l'emploi est deux fois moindre en 2010 (- 6 000 postes).

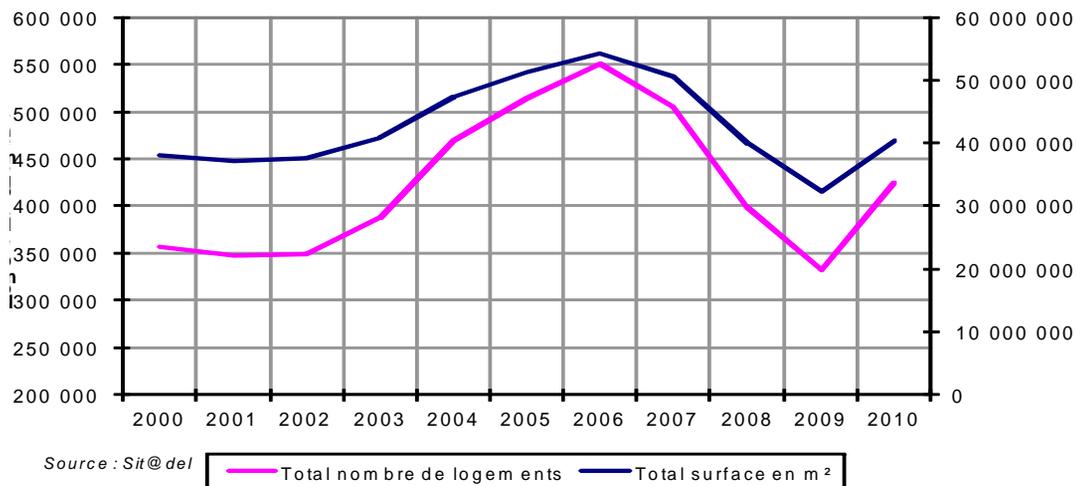
L'emploi s'est redressé début 2011 (+ 3 000 postes au premier trimestre 2011 et 2 700 au deuxième trimestre). Sur un an, de juin 2010 à juin 2011, l'emploi salarié dans la construction enregistre une hausse de 0,3 %, soit + 4 100 emplois. Le cycle économique du secteur de la construction apparaît en décalage en comparaison des autres secteurs d'activité. Il a subi les effets de la contraction de l'activité plus tardivement : l'emploi dans ce secteur a baissé seulement à partir de la fin 2008.

Le secteur de la construction résidentielle

Après la baisse d'activité particulièrement marquée dans la construction de logements en 2009 (- 16,6 %), l'activité progresse fortement en 2010 avec + 28 % sur un an.

Sur l'ensemble de l'année 2010, plus de 424 000 logements ont été autorisés à construire en France. Ce chiffre est supérieur, pour la première fois depuis l'année 2007, aux 400 000 logements autorisés.

Nombre de logements autorisés en France



Le secteur des logements collectifs marque une hausse plus importante (+ 35,7 %) que celui des logements individuels (+ 28,3 %) mais fait suite à une baisse plus prononcée en 2009 de 27,1 % pour les logements collectifs contre 12,8 % pour les logements individuels. Le secteur de la construction de logements en résidence continue de faire preuve de dynamisme avec une progression de + 10,4 % par rapport à 2009.

Le secteur de la construction non résidentielle

Sur l'ensemble de l'année 2010, les autorisations de locaux non résidentiels se sont élevées à près de 31 millions de mètres carrés sur l'ensemble du territoire français. Ce chiffre est en hausse de + 4,5 % par rapport à l'année 2009, mais reste inférieur au niveau de la période 2003-2008.

En 2010, la hausse la plus sensible est observée pour le secteur de l'hébergement hôtelier avec une progression de + 24,5 %. Les locaux de services publics augmentent, eux, de + 6 %. Quant à la construction de bureaux, elle progresse de + 9,6 % en un an. A l'inverse, seuls les secteurs de l'agriculture et de la construction d'entrepôts connaissent des baisses avec respectivement - 5,9 % et - 6,2 %.

Bilan au premier trimestre 2011

Plus de 245 000 logements ont été autorisés au premier semestre de 2011 ce qui représente une progression de 13,1 % par rapport à la même période de 2010. La hausse concerne les logements individuels (+ 11 %) et plus particulièrement les logements collectifs (+ 20,1 %). Le secteur de la construction de logements en résidence est, quant à lui, en recul de -9,1 % par rapport au premier semestre de 2010. Plus de 17,5 millions de mètres carrés de locaux non résidentiels ont été autorisés au cours du premier semestre 2011. Cela représente une hausse de + 10,1 % par rapport à la même période de 2010. A l'exception des exploitations agricoles (- 17,1 %), tous les secteurs sont en hausse. Celle-ci est particulièrement forte pour l'artisanat (+ 42,8 %), les entrepôts (+ 38,0 %), les bureaux (+ 21 %), pour les équipements publics (+ 10,7 %) et les commerces (+ 10,1 %).

Le marché du logement

TABLEAU 3 : LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE ET LES MISES EN CHANTIER DEPUIS 2007 (FRANCE ENTIÈRE)

Année	Logements autorisés					Logements commencés				
	2007	2008	2009	2010	12 derniers mois à fin juin 2011	2007	2008	2009	2010	12 derniers mois à fin juin 2011
Total (en milliers de logements)	567,7	483,4	397,3	453,5	482,0	465,7	400,2	333,2	346,0	383,4
Individuel	276,7	238,4	207,8	240,5	253,4	242,8	212,0	177,5	180,9	198,6
Collectif*	291,0	245,0	189,5	213,0	228,5	222,9	188,2	155,7	165,0	184,9
Évolution en glissement annuel sur les 12 derniers mois		2008/2007	2009/2008	2010/2009	A fin juin 2011**		2008/2007	2009/2008	2010/2009	A fin juin 2011**
Total		-14,9%	-17,8%	+14,2%	+13,7 %		-14,1 %	-16,7 %	+ 3,8%	+ 14,9 %
Individuel		-13,8%	-12,8%	+15,7%	+11,6%		-12,7 %	-16,3%	+1,9%	+11,7%
Collectif*		-15,8%	-22,6%	+12,4%	+16,0%		-15,6%	-17,3%	+6,0%	+18,5%

Source : MEDDTL/SOeS – Sit@del2 (en date de prise en compte) ⁽¹⁾

*: collectif = logements collectifs + logements en résidence

** : Juillet 2010 à juin 2011/juillet 2009 à juin 2010

De l'année 2007 à 2008, les autorisations de construire ont diminué de 14,9 % et les mises en chantier de 14,1 %. En 2009, la baisse forte de la

(1) A la suite à la mise en place de [sit@del2](#) (qui fait suite à Sitadel), de nouvelles séries de statistiques en date de prise en compte et en date réelles ont été élaborées. Les données des tableaux ci-dessus, reprennent ces nouvelles séries.

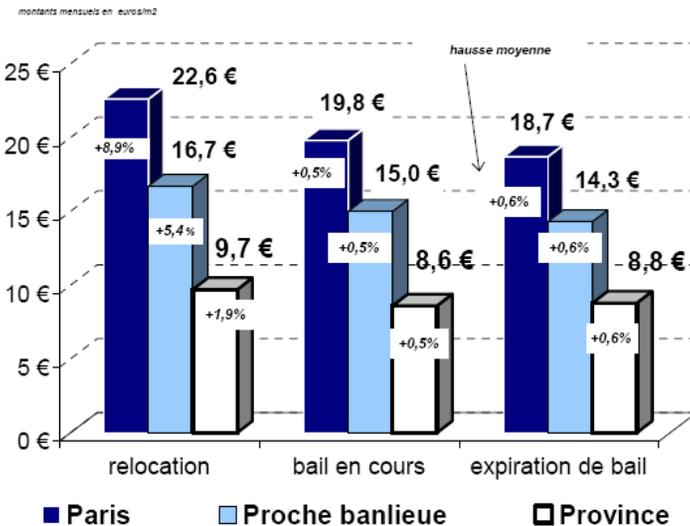
construction s'est poursuivie : - 17,8 % pour les autorisations de construire et - 16,7 % pour les mises en chantier. Cette baisse affecte aussi bien les logements individuels que les logements collectifs, mais un peu plus toutefois ces derniers.

Depuis début 2010, la chute est enrayerée. Le nombre de logements autorisés en 2010 s'établit à 453 500 logements (+ 14,2 % par rapport à 2009) et celui des mises en chantier à 346 000 (+ 3,8 % par rapport à 2009). Ce mouvement se poursuit en 2011. Fin juin 2011, le nombre de logements autorisés en glissement annuel sur 12 mois a augmenté de 13,7 % par rapport aux douze mois précédents et celui des mises en chantier de 14,9 %. Cependant un fléchissement des mises en chantier est constaté à fin juin 2011 ; elles diminuent de 1,9 % sur les trois derniers mois, en données corrigées des variations saisonnières.

L'évolution des loyers en 2010

Selon une étude publiée par le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de la Mer en juin 2011 ⁽¹⁾, le niveau des loyers au m² demeure deux fois plus élevé à Paris et sa proche banlieue qu'en province. Le loyer moyen pratiqué au m² pour l'ensemble du parc locatif privé est de 20,10 euros à Paris, 15,20 euros en proche banlieue et 8,90 euros en province. Le loyer moyen mensuel au m² après une relocation est de 22,60 euros à Paris, 16,70 euros en proche banlieue et 9,70 euros en province. Le loyer moyen mensuel au m² après l'expiration de bail est de 18,70 euros à Paris, 14,30 euros en proche banlieue et 8,80 euros en province.

NIVEAU MOYEN DES LOYERS ET DES HAUSSES SELON L'ÉVÉNEMENT LOCATIF AU 1^{ER} JANVIER 2011 (SOURCE : ENQUÊTES OLAP)

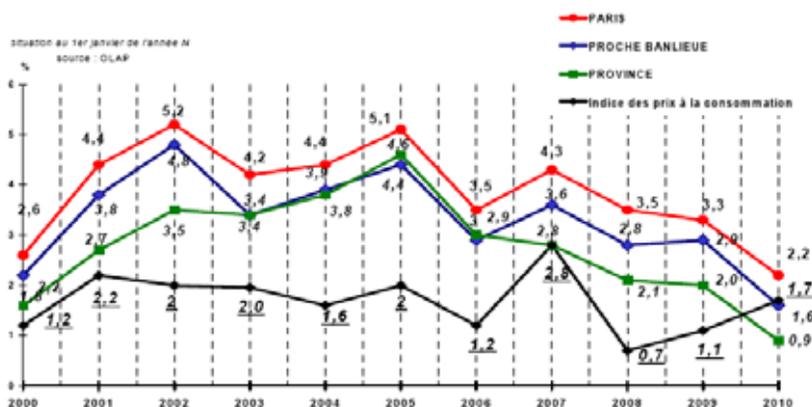


Source : ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de la Mer

(1) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Rapport-sur-la-situation-du.html>

En 2010, la hausse moyenne des loyers est en effet de + 2,2 % à Paris, + 1,6 % en proche banlieue, + 0,9 % en province. La hausse des loyers du secteur privé, contrairement aux années passées, est plus faible que celle de l'indice des prix à la consommation (+ 1,7 %), à l'exception de Paris.

Evolution de la hausse moyenne des loyers en province et dans l'agglomération parisienne
Source : enquêtes OLAP



En 2010, à Paris, dans sa proche banlieue et en province, cette hausse poursuit sa décélération déjà observée en 2009.

L'évolution constatée en 2010 résulte :

- des valeurs très faibles voire négatives des variations trimestrielles applicables de l'IRL sur la base duquel une majorité de loyers est actualisée. **RAPPEL :** Pour l'année 2010, les variations trimestrielles de l'IRL ont été de : + 0,32 % applicable du 1^{er} au 13 janvier, – 0,06 % pour le reste du 1^{er} trimestre, + 0,09 % pour le 2^e trimestre, + 0,57 % pour le 3^e trimestre et + 1,10 % pour 4^e semestre.

- du repli de la hausse des loyers lors de relocation en proche banlieue parisienne qui s'avère plus accentué en province. En revanche, Paris se démarque avec une hausse en légère progression. Ce contexte induit les écarts de la hausse globale des loyers constatée à Paris, dans sa proche banlieue et en province.

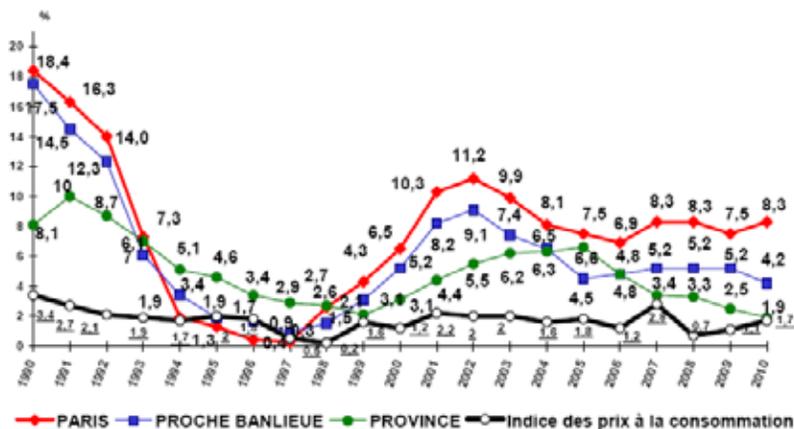
La hausse moyenne des loyers de relocation :

- à Paris, après une progression en 2007 et 2008, puis un léger retrait en 2009, cette hausse tend à se redresser, + 8,3 % contre 7,5 % en 2009 ;

- en proche banlieue parisienne, elle fléchit, + 4,2 % ;

- en province, la hausse moyenne des loyers de relocation poursuit sa décélération engagée depuis 2006. Elle est de + 1,9 %.

ÉVOLUTION DE LA HAUSSE MOYENNE DES LOYERS LORS DES RELOCATIONS



Source : OLAP

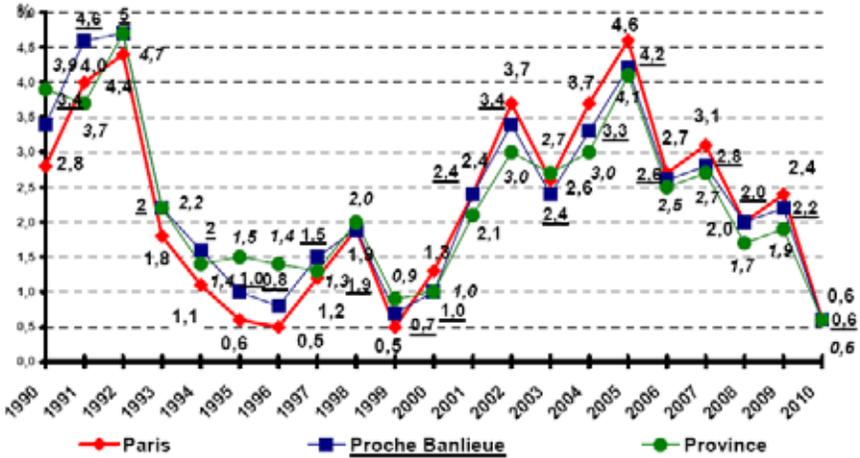
Ces dernières années, l'accélération du rythme de la hausse moyenne des relocations observée et son niveau resté soutenu et ce, malgré une période de retrait, permettent de prévoir à court terme un mouvement à la hausse des loyers lors d'un renouvellement de bail. De fait, cette évolution a créé de nouvelles références de loyer de voisinage en forte progression.

Les loyers lors des renouvellements de baux : à Paris, dans sa proche banlieue comme en province, ces loyers sont en grande majorité révisés sur l'indice légal de référence (2e IRL entré en vigueur depuis le 10 février 2008). En 2010, par ailleurs, le rythme très réduit de l'IRL voire négatif a incité les bailleurs à maintenir le loyer à son niveau initial.

En 2010, la hausse moyenne des loyers lors des renouvellements de baux observe un net retrait. A Paris, dans sa proche banlieue et en province, elle s'élève à +0,6%. A Paris, dans sa proche banlieue comme en province, la pratique de reconduction du loyer à son niveau, voire de baisse s'est accrue au détriment d'une révision sur l'indice légal. Ainsi, à Paris, elle concerne 28% des loyers dont le bail a expiré (13% en 2009), 22% dans sa proche banlieue (12% en 2009) et 40% en province (27% en 2009).

Toutefois, l'IRL calculé à partir de l'indice des prix à la consommation, connaît depuis quelques trimestres un net mouvement à la hausse qui impacte déjà la révision des loyers en 2011. Aussi l'évolution particulièrement modérée de la hausse des loyers en 2010 s'avère exceptionnelle.

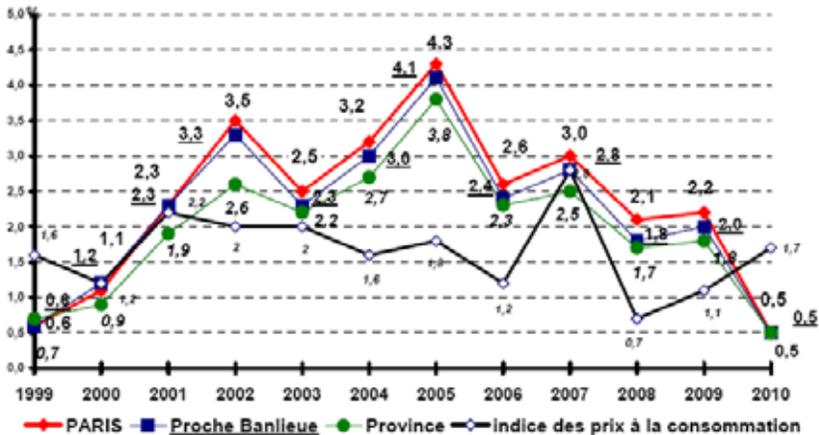
ÉVOLUTION DE LA HAUSSE MOYENNE DES LOYERS LORS D'UN RENOUELEMENT DE BAIL



Source : OLAP

Les loyers en cours de bail concernent plus de 60 % du parc locatif privé à Paris et dans sa proche banlieue, 58 % en province. Ces loyers évoluent majoritairement sur la base d'une révision sur l'indice légal. Ainsi, à Paris et dans sa proche banlieue, près de ¾ des loyers en cours de bail sont actualisés sur l'IRL et plus de 40 % en province. A Paris, dans sa proche banlieue et en province, la hausse moyenne des loyers en cours de bail est de +0,5 %.

ÉVOLUTION DE LA HAUSSE MOYENNE DES LOYERS EN COURS DE BAIL



Source : OLAP

Le contexte particulier de l'année 2010 caractérisé par un niveau réduit des valeurs trimestrielles de l'IRL pour réviser annuellement les loyers s'est accompagné d'un développement d'une pratique de maintien du loyer à leur niveau voire de baisse. Ainsi, la pratique de maintien des loyers à leur niveau toujours importante en province a atteint 43 % de l'effectif des loyers concerné par un bail en cours contre 29 % en 2009. A Paris et dans sa proche banlieue, elle porte sur 20 % de l'effectif des loyers en cours de bail (respectivement 13 % et 15 % en 2009). Cette pratique semble inhérente à un contexte socio-économique fragile où la solvabilité des locataires connaît son maximum. Ainsi, la pratique de hausses supérieures à l'indice légal reste quasi stable par rapport à 2009. A Paris et en proche banlieue, elle concerne 10 % de l'effectif des loyers en cours de bail, en province, 15 %.

*

* *

Dans un contexte très contraint pour les finances publiques, la croissance du budget du logement pour 2012 s'explique par la hausse des aides à la personne, tandis que la baisse des aides à la pierre est compensée par le système de prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM. Les principales innovations de ce budget relèvent des dépenses fiscales, avec d'importantes réformes dans plusieurs domaines :

- la réforme du dispositif d'investissement locatif « Scellier », « recentré » mais prorogé jusqu'en 2015 ;
- la réorientation du PTZ+ vers l'achat neuf ;
- la création d'une taxe sur la location des chambres de bonnes.

Le rapporteur propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des deux programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement », un budget logement touché par la recherche d'économies mais qui demeure globalement préservé avec une augmentation supérieure à l'inflation.

LES PROGRAMMES 109 ET 135 DANS LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » EN 2012

Si le champ du présent rapport pour avis se limite aux programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Développement de l'offre de logement », le rapporteur présentera brièvement les principales caractéristiques de la mission « Ville et Logement » dans le projet de loi de finances pour 2012 :

– dotée de 7,720 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, la mission « Ville et Logement » représente 3,2 % du budget général, estimé à 242,970 milliards d'euros (hors charges de la dette) ;

– outre les dépenses budgétaires, le secteur du logement bénéficiera d'aides fiscales à hauteur de 15, 2 milliards d'euros ;

– la mission s'inscrit dans le cadre des orientations du Gouvernement visant la réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur 3 ans : c'est pourquoi la plupart des crédits concernés diminuent de 2,5 % en 2012 après une première diminution en 2011.

PRÉSENTATION DES PROGRAMMES 109 ET 135 DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	LFI 2011	PLF 2012	2011/2012 (en %)	FDC et ADP attendus en 2012	LFI 2011	PLF 2012	2011/2012 (en %)	FDC et ADP attendus en 2012
Aide à l'accès au logement	5 301,3	5 603,1	+5,66 %		5 301,3	5 603,1	+5,66 %	
Aides personnelles	5 277	5 558	+5,32 %		5 277	5 558	+5,32 %	
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,38	8,13	- 3 %		8,38	8,38	- 3 %	
Garantie des risques locatifs	16	37	+131,25 %		16	37	+ 131,25 %	
Développement et amélioration de l'offre de logement	541,9	501,7	- 7,52 %	3,13	501,9	365,4	-27,2 %	143,13
Construction locative et amélioration du parc	508,5	458,9	- 9,76 %		468,5	322,6	- 31,14 %	
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,5	- 4,3 %		4,7	4,5	- 4,3 %	
Lutte contre l'habitat indigne	-	-	-		-	-	-	
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16,8	26,9	+ 60,11 %		16,8	26,9	+ 60,11 %	
Soutien	11,8	11,4	- 3,4 %		11,8	11,4	- 3,4 %	
Total	5 843,2	6 104,8	+ 4,48 %	3,13	5 803,2	5 968,5	+ 2,85 %	143,13

LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » EN 2012 : LA HAUSSE D'UNE AIDE REDISTRIBUTIVE

En loi de finances initiale pour 2011, le programme 109 de la mission « Ville et Logement » s'est vu accorder 5,3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Il connaît une hausse de 5,66 % (+ 300 millions d'euros) et s'élève à 5 603,1 d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012.

A.— UNE HAUSSE GLOBALE DES AIDES AU LOGEMENT EN 2012

1. L'action 1 : « aides personnelles au logement » : une dépense obligatoire en hausse

a) Une dépense en hausse de 5,32 %

En 2011, 5,277 milliards d'euros de crédits ont été ouverts en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Cette dépense est portée à 5,558 milliards d'euros en AE-CP dans le projet de loi de finances pour 2012, soit une augmentation de **5,32 %** (+ 281 millions d'euros).

b) Une dépense obligatoire venant abonder le FNAL

Cette action relève d'une dépense d'intervention obligatoire portant la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL).

En effet, il existe trois types d'aides au logement :

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF) ;
- l'allocation de logement à caractère social (ALS) ;
- l'aide personnalisée au logement (APL).

Seules les deux dernières aides sont financées par le FNAL, tandis que l'ALF est financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF).

Les recettes du FNAL sont constituées par :

– le produit des cotisations employeurs, avec une contribution d'un taux de 0,5 % sur les salaires (sauf employeurs de moins de 20 salariés et employeurs relevant du régime agricole) ;

- une fraction d'1,48 % des droits sur les tabacs ;

– des contributions des régimes de prestations familiales au financement de l'APL ;

– des dotations de l'État qui assurent l'équilibre du fonds.

Pour 2012, la contribution de l'État a été déterminée en tenant compte de l'évolution tendancielle des prestations et du montant prévisionnel des ressources du FNAL. Or, l'évolution des prestations supportées par le FNAL dépend du niveau d'augmentation des dépenses de logement et de la situation économique des ménages (évolution du revenu et du chômage).

La prévision actualisée des prestations d'APL et d'ALS à verser en 2012 tient compte :

– d'une légère diminution du nombre de chômeurs en 2012 ;

– de l'actualisation au 1^{er} janvier 2012 des loyers-plafonds et du forfait de charges qui sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) ;

Les prévisions de recettes du FNAL tiennent compte des hypothèses d'évolution à la hausse de la masse salariale servant de base au calcul des cotisations employeurs. Les modalités d'équilibre du FNAL pour 2012 sont détaillées dans le tableau ci-après :

	<i>en millions d'euros</i>
Charges du FNAL	12 415
Prestations APL	7 103
Prestations ALS	5 069
Frais de gestion	243
Ressources du FNAL	12 415
Contribution des régimes sociaux	4 029
Cotisations employeurs	2 667
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	161
Contribution de l'État	5 558

2. L'action 2 : « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés » : une légère baisse due à la réduction des dépenses de fonctionnement

L'action 2 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » regroupe les aides accordées aux associations œuvrant en faveur du logement. La dotation s'élève à 8,38 millions d'euros en 2011 et à 8,13 millions d'euros en 2012. Les crédits de cette action diminuent de 3 % en

2012 par rapport à 2011, suite aux orientations du Premier ministre demandant la réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur 3 ans.

Cette dotation devrait permettre à l'État de soutenir l'ensemble du réseau des 79 associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) prévues en 2012 (dont 2 créations) et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) pour la mise en œuvre de la politique du logement en général et le droit au logement opposable en particulier. La dotation inscrite en LFI pour 2011 est de 6,95 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2012 propose une dotation de 6,68 millions d'euros.

En outre, l'État apportera, comme chaque année, son soutien financier à environ 30 fédérations ou associations qui concourent, sur le plan national, à la mise en œuvre des politiques du logement. La dotation LFI 2011 s'élevait à 1,40 million d'euros en AE et en CP. Le projet de loi de finances pour 2012 porte une dotation de 1,46 million d'euros en AE et en CP.

Les **associations de locataires** regroupent : la CNL (Confédération nationale du logement), la CGL (Confédération générale du logement), la CSF (Confédération syndicale des familles), la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie), l'AFOC (Association force ouvrière consommateurs) et l'UNLI (Union nationale des locataires indépendants).

Les **associations d'insertion par le logement** regroupent : l'UNIOPSS (Union nationale interprofessionnelle des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement), la Fédération nationale des centres PACT-ARIM, l'UNAFO (Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales), l'UFJT (Union nationale des foyers de jeunes travailleurs), devenue en 2007 l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), la FNHD (Fédération nationale habitat et développement), la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) et l'ANCB (Association nationale des compagnons bâtisseurs).

Les **associations d'aide aux personnes handicapées** regroupent : l'APF (Association des paralysés de France) et le GIHP (Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques).

L'observatoire des loyers de la région parisienne (OLAP) se voit également accorder chaque année une subvention.

Enfin, en 2011, treize associations sont financées au titre de la réserve parlementaire, pour un montant de 35 000 euros.

3. L'action 3 « Garantie des risques locatifs » : une dotation doublée

Cette action sera dotée de 37 millions d'euros afin de financer la part « État » due au fonds de garantie universelle des risques locatifs (fonds GURL) au titre des sinistres constatés l'année précédente, soit 2011.

Cette estimation repose sur les hypothèses suivantes :

– une diffusion progressive de la garantie des risques locatifs (GRL) au sein du parc locatif privé : 270 000 logements en garantie en 2011, soit environ 4,7 % du parc locatif privé ;

– une part de public compensable « Action Logement / État » estimée à 90 % du parc couvert par la GRL ;

– une diffusion progressive des locataires éligibles « Action Logement / État » parmi les locataires couverts par un contrat GRL avec une répartition de ces locataires en 15 % de locataires éligibles « État » et 85 % de locataires éligibles « Action Logement » ;

– une fréquence de sinistres estimée à partir des caractéristiques des locataires : pour les locataires couverts par l'État, plus précaires, un taux de sinistralité de 20 % ; pour les locataires couverts par Action Logement, un taux de sinistralité de 8 % ;

– un montant de sinistre moyen de 5 500 euros par logement ;

– un taux moyen de prime d'assurance hors taxe à 2,5 % du montant du loyer qui serait de 525 euros par mois en moyenne ;

– un seuil de sinistralité « normale », défini par décret en Conseil d'État, de 55 %.

B.— UN PROGRAMME REDISTRIBUTIF TOUCHANT UN LARGE PUBLIC

1. Les aides personnelles au logement : une aide bénéficiant à plus de 6 millions de ménages

En 2010, 6,3 millions de ménage ont bénéficié d'une aide personnelle au logement. Ces aides concernent aussi bien les locataires que les accédants.

Les bénéficiaires au 31 décembre 2010 :

(arrondis en milliers)	APL	ALS	ALF	ENSEMBLE
Locatif hors foyers	2 212	1 982	1 016	5 210
Locatif - foyers	255	301	<1	556
Total locatif	2 467	2 283	1 016	5 766
Accession	155	70	319	544
Total	2 622	2 353	1 335	6 310

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2010 (répartition entre location hors foyers et foyers estimée pour la CCMSA)

2. Une aide sociale considérée comme redistributive

Selon le projet annuel de performance, les APL et les ALS, qui varient en fonction des ressources de leurs bénéficiaires, « *figurent parmi les aides sociales les plus redistributives* ». Leur barème est dégressif, sans effet de seuil. En outre, 76 % des ménages locataires bénéficiant d'aides au logement ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 %, à deux fois le SMIC.

15,9 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versés en 2010 à environ 6 310 000 ménages. Elles se décomposent ainsi :

Unité : milliard d'euros

	APL	ALS	ALF	TOTAL
LOCATIF	6,6	4,8	3,6	15,0
ACCESSION	0,3	0,1	0,5	0,9
TOTAL	6,9	4,9	4,1	15,9

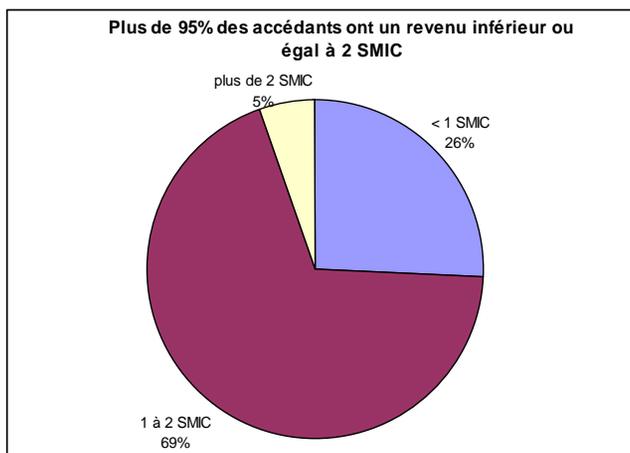
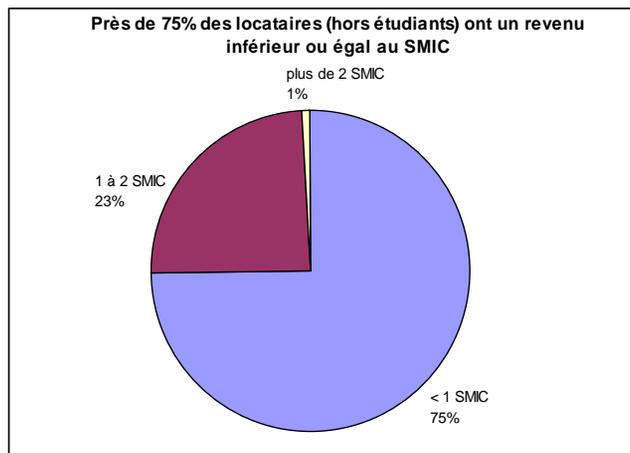
Source : balances comptables 2010 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

Sur les 15,9 milliards d'euros d'aides versées, celles attribuées en AL (ALF + ALS) sont sensiblement plus importantes qu'en APL. Les aides au secteur locatif représentent 94 % des prestations.

Les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent 91,4 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'AL, sont majoritaires (57,2 %). Par ailleurs, 556 000 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 9,6 % des locataires. Enfin, avec 707 534 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement, en décembre 2010, 12,3 % des locataires percevant une aide au logement.

Les aides touchent en majorité de « 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 (58 %). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs (environ 19,5 % des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont environ 410 000.

Il s'agit de personnes aux revenus modestes :



Source : échantillon des bénéficiaires au 31 décembre 2007

Fin 2007, 99 % des locataires avaient un revenu inférieur à 2 SMIC et 75 % à 1 SMIC.

Le profil des accédants est sensiblement différent de celui des locataires. Un projet d'accession à la propriété nécessite généralement un effort financier supplémentaire des ménages, si bien qu'en accession, la part des bénéficiaires disposant de revenus inférieurs au SMIC est plus faible que celle observée en locatif. Néanmoins, les accédants bénéficiaires sont également des familles à revenus modestes, puisque plus de 95 % d'entre eux ont des ressources n'excédant pas 2 SMIC.

Au 31 décembre 2008, on constate une forte augmentation des effectifs pour les trois prestations (+ 5,7 %). Ce phénomène résulte, d'une part, de la dégradation de la conjoncture économique et, d'autre part, des effets de la période transitoire intervenue entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2008. En effet, à l'occasion de la réforme de la période de paiement des aides personnelles au logement, les droits des allocataires n'ont pas été réévalués le 1^{er} juillet 2008 mais seulement le 1^{er} janvier 2009. Les personnes qui auraient dû sortir du droit compte tenu de l'évolution de leurs ressources ont été maintenues parmi les bénéficiaires jusqu'au 31 décembre 2008.

Au 31 décembre 2010, le nombre de bénéficiaires s'est stabilisé, enregistrant même une légère diminution (− 0,4 % par rapport à 2009). Une diminution du nombre de bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF est observée entre 2009 et 2010 (− 0,5 % en ALS et − 1,5 % en ALF). Le nombre de bénéficiaires de l'APL est très stable (+ 0,1 %).

LE PROGRAMME 135 : UNE BAISSÉ DE CRÉDITS COMPENSÉE POUR FINANCER DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAINTENUS

Le programme 135 regroupe les moyens consacrés par l'État à la production de nouveaux logements, à l'amélioration du parc existant et à l'accession sociale. Sont exclus de ce programme les crédits consacrés au logement outre-mer et à la rénovation urbaine.

A.— UNE BAISSÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPENSÉE PAR LE PRÉLÈVEMENT SUR LES ORGANISMES HLM

1. Un financement à hauteur de 365,413 millions d'euros de crédits de paiement en 2012

Le programme 135 sera doté en 2012 de 501,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 365,413 millions d'euros en crédits de paiement.

2. Une dotation budgétaire complétée par un prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM

En 2012, la dotation budgétaire de l'État sera complétée à hauteur de 140 millions d'euros pour le programme 135 par une partie du produit du prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM issu de l'article 210 loi de finances pour 2011 redistribué pour le financement des dépenses de construction de logements locatifs sociaux, via le financement des aides à la pierre pour l'offre nouvelle en zones tendues (programme 135) et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Cette mesure d'économie contribuera ainsi à la maîtrise des finances publiques.

B.— LE MAINTIEN D'OBJECTIFS AMBITIEUX

1. L'action 1 « développement et amélioration du parc locatif » est marquée par le maintien de l'objectif de construction de 120 000 logements sociaux

Cette action représente 91,5 % des crédits du programme. Elle sera dotée de 458,9 millions d'euros en AE (-9,6 %) et 322,6 millions d'euros en CP (-31,14 %) en 2012. Il s'agit essentiellement de dépenses à l'exception d'une subvention à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

a) Le développement et l'amélioration du parc locatif

S'agissant du parc locatif social, le Gouvernement a pour objectif de satisfaire les besoins existants en termes géographiques, économiques et fonctionnels. En 2012, la production de 120 000 logements locatifs sociaux nouveaux devrait être financée :

- 55 000 prêts locatifs à usage social (PLUS),
- 22 500 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI),
- et 42 500 prêts locatifs sociaux (PLS).

Ce dispositif sera doté en 2012 de 193,5 millions d'euros en AE et 130,6 millions d'euros en CP de transferts aux entreprises, et de 256,5 millions d'euros en AE et 173,1 millions d'euros en CP de transferts aux collectivités territoriales.

Pour le parc privé, il est prévu une subvention pour charges de service public à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) d'un montant de 3,9 millions d'euros en AE et en CP. Cette dotation est destinée à couvrir une partie des dépenses de fonctionnement de l'agence. Dans le respect des consignes de maîtrise des dépenses publiques, la dotation fait l'objet d'une réduction par rapport à la dotation 2011.

b) L'accueil des gens du voyage

Pour les gens du voyage, en 2012 une enveloppe de 5 millions d'euros en AE est prévue pour financer :

– les études préalables aux révisions des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage ;

– les opérations relevant des schémas révisés et publiés (créations d'aires d'accueil et de grand passage des nouvelles communes ayant atteint le seuil de plus de 5 000 habitants - décret n° 2008-1477 du 30 décembre 2008 authentifiant les chiffres des populations) ;

– des terrains familiaux, qui constituent une offre d'habitat pour favoriser la sédentarisation des gens du voyage qui le souhaitent. A ce titre, la révision des schémas devrait permettre de mieux cerner les besoins selon les différentes formes d'habitat : aires d'accueil et terrains familiaux.

15 millions d'euros de CP sont prévus pour 2012 dont 11 millions d'euros pour le paiement des opérations engagées en 2012 et antérieurement.

2. L'action 2 « soutien à l'accèsion à la propriété »

La dotation prévue en 2012, destinée aux commissions de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS), s'élève à 4,5 millions d'euros en AE et en CP, soit une diminution de 200 000 euros (- 4,26 %) par rapport à 2011.

3. L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne »

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a fait de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) l'opérateur unique en matière de lutte contre l'habitat indigne. Depuis 2009, le transfert à l'ANAH du financement des activités relatives à l'exercice de la compétence de l'État en matière de mise en œuvre des pouvoirs de police du préfet (lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre essentiellement) étant prévu, aucune dotation budgétaire n'est inscrite sur le présent programme.

Les dépenses correspondant à ce pouvoir régalien sont toutefois restées depuis lors dans le périmètre du programme 135 qui finance temporairement la mise en œuvre des pouvoirs de police du préfet en matière de lutte contre le saturnisme et contre l'habitat insalubre en cas de défaillance du propriétaire.

Une fois ces mesures prescrites, les dépenses afférentes font l'objet d'un titre de perception émis à l'encontre des propriétaires défaillants, la procédure de rétablissement de crédits prévue à l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pouvant être mise en œuvre afin que les dépenses engagées et payées sur le programme 135 puissent être minorées du même montant. La

récupération auprès des bailleurs est toutefois partielle. Ces dépenses seront de l'ordre de 7 millions d'euros en 2012.

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

Cette action correspond à 20 millions d'euros de dépenses de fonctionnement pour financer le contentieux de l'habitat s'agissant :

- de la mise en œuvre du droit au logement opposable ;
- des recours des bénéficiaires de l'APL ;
- de l'application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat.

Cette action couvre également 6,9 millions d'euros de dépenses de fonctionnement pour la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique technique de la construction.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, l'augmentation de la dotation doit permettre de satisfaire les besoins afférents aux exigences de développement durable dans le bâtiment en général et ceux issus du Grenelle de l'environnement en particulier et de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (5,23 millions d'euros en AE et en CP) ainsi que de faire face aux frais des contentieux qui l'opposent à des tiers en matière de logement et d'habitat notamment le contentieux relatif au droit au logement opposable. L'application des mesures de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) peut conduire à des condamnations pécuniaires de l'État au titre du recours contentieux spécifique prévu à l'article R. 441-2-3 ouvert depuis le 1^{er} décembre 2008 et dont les conditions sont étendues au 1^{er} janvier 2012. Compte tenu du décalage entre le prononcé du jugement par le juge et la liquidation des astreintes, le contentieux DALO fait l'objet d'une inscription en projet de loi de finances pour 2012. Ainsi, 19,3 millions d'euros en AE et en CP sont prévus, dont 1,60 million d'euros au titre des frais irrépétibles, complétés de 0,70 million d'euros pour les autres contentieux de l'habitat.

Cependant, votre rapporteur est sceptique quant au maintien d'une telle dotation.

5. L'action 5 « Soutien »

L'action 5 « Soutien » permettra d'assurer directement le fonctionnement de l'administration centrale chargée de mettre en œuvre le programme (communication, informatique, frais de déplacement), d'accueillir certaines dépenses relevant des BOP déconcentrés (notamment externalisation de prestations pour la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 et études), ainsi que de

prendre en charge le fonctionnement d'organismes périphériques à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature dont l'action concerne la politique du logement : la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et la Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement.

Cette action sera dotée de 11,392 millions d'euros en 2012.

DES DÉPENSES FISCALES AU POIDS PRÉPONDÉRANT ET CONNAISSANT DES RÉFORMES IMPORTANTES

A.— UN POIDS TOUJOURS PRÉPONDÉRANT PAR RAPPORT AUX AIDES BUDGÉTAIRES

Les dépenses fiscales que l'on peut rattacher à la politique du logement sont estimées à 15,2 milliards d'euros en 2012. Cependant, ainsi que le précise le Gouvernement, le coût total des dépenses fiscales constitue une somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques.

Ce chiffre est à comparer aux **recettes fiscales** portant en tout ou partie sur le logement :

- la taxe d'habitation représentée en 2010 : 18, 401 milliards d'euros ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : 26, 234 milliards d'euros en 2010, sachant que la part relative des bases de TFPB se rapportant au logement est estimée à 68 % ;
- la taxe sur les logements vacants (TLV) représentant en 2010 une recette de 39,04 millions d'euros ;
- la contribution sur les revenus locatifs : montant recouvré en 2010 : 78 626 €(suppression pour les personnes physiques) ;
- les recettes au titre de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ; la base imposable représentative du logement ne peut être exactement cernée du fait de l'agrégation des montants dans les cases des déclarations IR et ISF ;
- droits de mutation à titre gratuit et à titre onéreux : il n'est pas possible de distinguer au sein des droits communs à 3,8 % ceux qui relèvent du logement stricto-sensu.

Selon les comptes du logement de 2011, la totalité des prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2009 s'élève à 55,3 milliards d'euros dont 31,5 milliards d'euros au profit de l'État et 23,8 milliards d'euros au profit des collectivités territoriales.

Les postes de dépense fiscale les plus importants sont les suivants :

1. Le poids majeur de la TVA à 5,5 % sur les travaux

La dépense fiscale que représente l'application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans se maintient entre 2010 et 2012 et est évaluée par le Gouvernement à 5,2 milliards d'euros par an. 310 000 entreprises ont bénéficié du dispositif en 2010.

2. L'importance du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale

Représentant une dépense de 1,525 milliard d'euros en 2010, cette dépense devrait s'élever à 1,920 milliard d'euros en 2011 et à 1,825 milliard d'euros en 2012. En 2010, 1,47 million de ménages ont bénéficié du dispositif.

3. Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable

La dépense fiscale au titre du crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable est en baisse sur 3 ans ; elle représente :

- 2,625 milliards d'euros en 2010 ;
- 2 milliards d'euros en 2011 ;
- 1,4 milliard d'euros en 2012.

Mis en place en 1999, ce crédit d'impôt n'aura plus d'incidence budgétaire après 2013, le fait générateur prenant fin en 2012. En 2010, 1,558 million de ménages ont bénéficié de ce crédit d'impôt.

4. Le prêt à taux zéro et le PTZ+

Créé en 2004, le prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) a connu sa réforme la plus récente en 2010, avec la mise en place du prêt à taux zéro plus (PTZ+, crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété). En 2010, 1,05 million de ménages ont bénéficié du dispositif.

Le PTZ et le PTZ+ connaissent une montée en charge :

- représentant 920 millions d'euros en 2010,
- ils devraient représenter 1,1 milliard d'euros de dépenses fiscales en 2011,
- et 1,38 milliard d'euros en 2012.

Selon le Gouvernement, la fiabilité du chiffrage pour cette dépense fiscale est très bonne.

5. La TVA à taux réduit sur les logements HLM et l'accession

L'application du taux de TVA réduit (5,5 %) bénéficie aux opérations de livraison à soi-même d'opérations de construction, de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, ventes, apports, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants :

- logements sociaux à usage locatif ;
- logements destinés à la location-accession ;
- logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ;
- logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ;
- partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés ;
- immeubles sociaux apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.

Cela représente une dépense fiscale de 1,13 milliard d'euros en 2010 et d'1,03 milliard d'euros en 2011 et 2012. Ce chiffre est un ordre de grandeur.

En outre, les organismes HLM bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les terrains à bâtir qu'ils achètent pour y construire des logements locatifs sociaux. Cela représente chaque année, de 2010 à 2012, une dépense fiscale de 150 millions d'euros.

Les organismes HLM bénéficient également d'avantages fiscaux sur les impôts locaux et taxes affectées :

- des droits de mutation à titre onéreux d'un montant fixe de 125 euros ;
- une exonération de la taxe sur les logements vacants (affectée à l'ANAH) ;
- une exonération et des abattements sur la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- une exonération de contribution économique territoriale.

6. La déduction de l'impôt sur le revenu des grosses dépenses de réparation

Cette déduction sur l'impôt sur le revenu a bénéficié à 1,193 million de ménages en 2010 et représente une dépense fiscale estimée à 880 millions d'euros par an en 2010, 2011 et 2012. Ce chiffre est un ordre de grandeur.

7. L'exonération d'impôt sur les sociétés au profit des organismes de HLM

Afin de soutenir la construction de logements sociaux, l'État accorde aux organismes d'HLM et aux organismes d'aménagement et de construction (OPAC) une exonération d'impôt sur les sociétés à hauteur de 750 millions d'euros en 2010, et 700 millions d'euros en 2011 et 2012 (ordre de grandeur). En 2010, 720 entreprises en ont bénéficié.

8. L'exonération d'impôt sur le revenu des intérêts et primes au titre de l'épargne logement

Visant à orienter l'épargne vers l'immobilier, l'exonération d'IR sur les intérêts et primes au titre de l'épargne logement a bénéficié à 21,45 millions de ménages en 2010, pour une dépense fiscale de l'ordre de 90 millions d'euros en 2010, 270 millions en 2011 et 430 millions en 2012.

9. Les dispositifs d'investissement locatif « Robien », « Borloo populaire » et « Scellier »

Il existe plusieurs dispositifs d'aides fiscales à l'investissement locatif ayant des incidences en termes de dépenses fiscales.

a) Le « Robien », le « Robien recentré » et le « Robien ZRR »

Les dispositifs « Robien » et « Robien recentré » sont des déductions dégressives sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements locatifs réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009. Ils représentent une dépense fiscale dont le fait générateur a pris fin en 2009, mais ayant des incidences budgétaires jusqu'en 2018. Ayant bénéficié à 335 000 ménages en 2010, le « Robien » représente une dépense fiscale de 475 millions d'euros en 2010 et de 415 millions d'euros en 2011 et en 2012 (ordre de grandeur).

La déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) représente une dépense fiscale de 10 millions d'euros par an en 2010, 2011 et 2012 et a profité à 6 000 ménages en 2010.

b) Le « Borloo populaire »

Cette déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) a bénéficié à 30 000 ménages en 2010. Cela représente une dépense fiscale de 60 millions d'euros en 2010, 90 millions d'euros en 2011 et 120 millions d'euros en 2012.

c) Le « Scellier » et le « Scellier intermédiaire »

La réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements sous conditions de loyer, dite dispositif « Scellier » représente une dépense fiscale de 90 millions d'euros en 2010, 270 millions en 2011 et 430 millions en 2012. Le dispositif fait l'objet d'une importante réforme dans le cadre du PLF 2012 (cf. infra).

Le « Scellier intermédiaire » est une réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire, dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements sous conditions de loyer plus strictes et sous conditions de ressources du locataire. Il représente une dépense fiscale de 45 millions d'euros en 2010, 135 millions en 2011 et 220 millions en 2012.

d) Les autres dispositifs d'investissement locatif

En 2010, 2011 et 2012 :

– le dispositif « Perrisol » représente une dépense fiscale de 60 millions d'euros par an ;

– le dispositif « Besson neuf », de 35 millions d'euros par an ;

– le « Besson ancien », de 30 millions d'euros par an.

10. L'investissement locatif en outre-mer

La réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes représente une dépense fiscale de 355 millions d'euros en 2010, de 360 millions d'euros en 2011 et de 315 millions d'euros en 2012 (chiffre très fiable selon le Gouvernement). En 2010, cette réduction a bénéficié à 42 300 ménages.

Quant au dispositif « Scellier outre-mer », il représente une dépense fiscale de 2 millions d'euros en 2010 (362 ménages bénéficiaires), 5 millions d'euros en 2011 et 7 millions d'euros en 2012. Le « Scellier intermédiaire outre-mer » représente une dépense fiscale d'1 million d'euros en 2010 (181 ménages bénéficiaires), 3 millions en 2011 et 4 millions en 2012.

11. Autres dépenses fiscales

On citera pour mémoire :

– l'éco-prêt à taux zéro (crédit d'impôt pour financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens) pour 30 millions d'euros en 2010, 70 millions en 2011 et 100 millions en 2012 ;

– la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle : 20 millions d'euros en 2010 (6 000 ménages bénéficiaires), 55 millions en 2011 et 80 millions en 2012 ;

– le programme 109 « Aide à l'accès au logement » porte une dépense fiscale à hauteur de 40 millions d'euros liée à l'exonération des aides personnelles au logement de l'impôt sur le revenu.

B.— DES RÉFORMES IMPORTANTES

En deuxième partie du projet de loi de finances, le Gouvernement propose plusieurs réformes de la fiscalité du logement.

1. Le recentrage et la prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif dit « avantage Scellier » (article 40 du PLF)

À l'article 40 du projet de loi de finances, le Gouvernement propose de proroger l'avantage fiscal « Scellier » jusqu'au 31 décembre 2015, en ramenant le taux de la réduction d'impôt à 16 % et en limitant le prix de revient du logement ouvrant droit à l'avantage fiscal par référence à des plafonds de prix par mètre carré modulés par zone à compter de 2012.

Par ailleurs, l'article 40 le réserve exclusivement aux logements bénéficiant du label « BBC 2005 » ou, pour les logements rénovés, d'un label attestant d'un certain niveau de performance énergétique.

En outre, le Gouvernement propose d'adapter le champ des logements éligibles afin de permettre l'application de la réduction d'impôt pour les opérations de reconstitution de l'offre en centres-villes tendus et la « reconstruction de la ville sur la ville ». Enfin, l'article 40 précise, s'agissant des souscriptions de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), que les campagnes de souscription ne peuvent pas, à l'instar des autres dispositifs similaires (« Robien SCPI » ou « Malraux SCPI »), excéder une période de douze mois.

Le recentrage et le verdissement paraissent justifiés au regard du coût de la mesure pour les finances publiques.

2. La diminution du taux de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (article 41 du PLF)

L'article 41 du PLF proroge le dispositif de réduction d'IR en faveur des investissements dans les meublés jusqu'au 31 décembre 2015 et diminue le taux de la réduction d'impôt applicable. Ainsi, les logements acquis à compter de l'année 2012, ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter du 1^{er} janvier 2012, ouvriront droit à la réduction d'impôt concernée au taux de 14 %.

3. La création d'une taxe sur les loyers élevés des « micro-logements » (article 42 du PLF) :

Cette taxe proportionnelle créant des effets de seuil a, selon le Gouvernement, pour finalité de lutter contre les dérives observées en incitant les bailleurs, personnes physiques et personnes morales louant des logements de 13 m² maximum à réduire le loyer pratiqué lorsqu'il est fixé à un montant excessif (entre 30 et 45 m², ce montant sera fixé par décret), la diminution du loyer en deçà des seuils conduisant à une augmentation des recettes du bailleur. La mesure sera applicable aux logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements (zone A).

Elle concernerait 23 000 logements principalement sur Paris et vise à lutter contre une spéculation délirante.

4. La révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique (article 43 du PLF)

L'article 43 du PLF allonge l'éco-prêt à taux zéro pour les rénovations lourdes et en module la durée en fonction de l'ampleur des travaux ; introduit une bonification du crédit d'impôt sur le revenu développement durable (CIDD) en cas de réalisation de plusieurs travaux. Il rétablit en outre la possibilité de cumul entre l'éco-prêt à taux zéro et le CIDD ; supprime l'avantage fiscal aux fenêtres d'une maison individuelle lorsqu'elles ne font pas partie d'un bouquet de deux actions de travaux, diminue le taux du crédit d'impôt octroyé au titre de l'installation de panneaux photovoltaïques, introduit des plafonds d'assiette spécifiques à ces mêmes équipements ainsi qu'aux chauffe-eau solaires (solaire thermique) et prévoit la non reconduction de l'éligibilité des logements neufs au-delà de 2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique. Il est également prévu la possibilité d'introduire des critères de qualification des installateurs ou de qualité des installations. Ces mesures permettent, selon le Gouvernement, l'inclusion de nouveaux équipements très performants (chaudières à micro-cogénération gaz).

Ces mesures visent à une meilleure efficacité énergétique et un meilleur rendement investissement public – économie d'énergie.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie⁽¹⁾, le 3 novembre 2011, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Ville et logement** ».

M. le président Serge Poignant. Mes chers collègues, avant que nous passions au vote sur les crédits des Missions « Ville » et « Logement », je vous signale que nous devons examiner plusieurs amendements. À ce titre, je vous informe que j'ai déclaré irrecevables les amendements CE 4 et CE 6 non pas au titre de l'article 40 de la Constitution mais, pour ce qui est du premier d'entre eux, sur le fondement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui prohibe les cavaliers budgétaires et, pour le second, sur le fondement de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'amendement CE 6 étant de nature à rompre l'équilibre budgétaire défini par la première partie du projet de loi de finances.

La Commission est saisie de l'amendement CE 8 de M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. L'amendement CE 8, qui est déposé par nos collègues ultramarins, vise à abonder le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » afin de prévenir la disparition de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis. Cet amendement avait déjà été présenté l'année dernière lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Cette question relève en vérité d'un partage de compétence entre l'État et les collectivités territoriales ; or, il est admis que l'État n'a plus vocation à financer ces établissements en dehors d'actions spécifiques financées par le ministère de l'Outre-Mer, les collectivités territoriales prenant le relais dans trois ans. J'émet donc un avis défavorable.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. On a déjà précisé qu'un désengagement financier en l'espèce signifierait, à brève échéance, une disparition du centre de formation !

La Commission rejette cet amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 10 de M. François Pupponi.

(1) Voir le compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 3 novembre 2011 sur le site Internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elargies/cr/c011.asp

M. François Pupponi. L'actuel article 64 du projet de loi de finances pour 2011 ne concerne que les entreprises qui se créent dans des zones franches urbaines (ZFU) existantes, mais non les entreprises qui y existent déjà puisqu'elles ont déjà bénéficié du dispositif et qu'elles ne peuvent plus y prétendre une nouvelle fois. Cet amendement vise donc à demander une prorogation du dispositif jusqu'à 2016 et à l'étendre aux entreprises existantes.

M. Michel Piron, rapporteur pour avis. Même si le ministre vous a déjà répondu sur ce point, je comprends bien votre souci mais, compte tenu du contexte économique et financier qui exige qu'on n'alourdisse pas les dépenses existantes, je ne peux qu'émettre à regret un avis défavorable.

M. François Pupponi. Je rappelle tout de même que, cette année, le Budget de la Ville rend de l'argent à l'État ! En l'état actuel des choses, le dispositif proposé va créer des distorsions malheureuses entre entreprises qui sont déjà sur le territoire considéré et les entreprises nouvelles qui s'y créeront.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite plusieurs amendements CE 21, CE 16 et CE 14 pouvant être soumis à une discussion commune.

M. Michel Piron, rapporteur pour avis. J'ai bien entendu la réponse que nous a donnée tout à l'heure Monsieur le ministre relative au délai fixé à 2014 ou 2016. Proroger le dispositif des zones franches urbaines jusqu'au 31 décembre 2016 aurait un avantage évident compte tenu des délais nécessaires pour instruire une demande d'installation d'une nouvelle entreprise, constituer un dossier, le mettre en œuvre... Nous sommes en 2011 : pouvoir bénéficier d'un délai de 5 ans jusqu'à la fin 2016 serait préférable. Cela dit, admettant ce qu'il a pu suggérer sur ce sujet, je retire mon amendement.

L'amendement CE 21 est retiré.

M. le président Serge Poignant. nous passons maintenant à l'examen de l'amendement CE 14.

M. François Pupponi. Comme le proposait également l'amendement de nos collègues Jean-Pierre Grand et Jean-Pierre Decool, cet amendement vise à proroger le dispositif des zones franches urbaines jusqu'au 31 décembre 2016. Mettre en œuvre un dispositif entre 2012 et 2014 est, en pratique, quasiment impossible : il faut au moins bénéficier de trois années devant soi pour que les choses se mettent en place.

M. Michel Piron, rapporteur pour avis. Je suis d'accord sur le fond mais, pour les raisons que j'ai avancées tout à l'heure, je donne un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 3 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à étendre la prolongation du dispositif décrit par l'article 64 aux activités existantes en modifiant le dispositif de l'article 44 *octies* A du code général des impôts.

La Commission rejette l'amendement et examine ensuite l'amendement CE 13 rectifié.

M. François Pupponi. Il s'agit d'un amendement de repli qui a pour objet d'étendre le bénéfice du dispositif non seulement aux entreprises qui se créent en ZFU mais également aux entreprises qui s'y implantent après avoir été créées.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 2 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Ce nouvel amendement de repli vise à faire bénéficier les entreprises qui sont implantées dans les zones ANRU du dispositif applicable aux ZFU. Il faut en effet récompenser de telles entreprises qui ont pu supporter 5 ans de rénovation urbaine, souvent dans des conditions très difficiles lorsqu'il s'agit de détruire des logements et de refaire un quartier à neuf, et qui, si elles sont exclues du dispositif, vont être victimes d'une malencontreuse distorsion.

M. Michel Piron, rapporteur pour avis. Certes, la distorsion existe mais il faut savoir assumer certains principes : si la situation est déjà exceptionnelle, toute exception nouvelle crée une distorsion. C'est un fait ! La distorsion qui apparaît là n'est certes pas idéale mais elle me semble préférable à l'absence de toute distorsion, qui signifierait que le dispositif ne bénéficierait même pas aux entreprises qui se créent.

La Commission rejette l'amendement et examine ensuite l'amendement CE 2 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à limiter le bénéfice des exonérations sociales en contrepartie du dispositif proposé, car il faut également veiller à ce que ce mécanisme ne nuise pas à l'emploi.

La Commission rejette l'amendement CE 11 ainsi que les amendements CE 23, CE 24, CE 9 et CE 12 de M. François Pupponi. Puis elle examine l'amendement CE 22 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.

M. Michel Piron, rapporteur pour avis. Autant j'ai été convaincu par certaines réponses du ministre, autant ses arguments relatifs à la proportion des personnes recrutées dans des entreprises se trouvant en ZFU et issues de zones urbaines sensibles (ZUS) ne m'ont pas satisfait. La disposition proposée vise à relever cette proportion pour la faire passer de 33 % à 50 %. Je pense que c'est là

une vision idéaliste et assez post-hégélienne de l'emploi et de la formation ! Depuis quand la localisation des qualifications se décrète-t-elle ? Fixer cette proportion à 50 % me semble être une grave erreur car de nature à dissuader certaines entreprises de venir s'installer en ZFU. Au nom de la mixité sociale, il faut faire des efforts, favoriser les brassages de populations, faire venir des personnes étrangères à ces zones en ZFU...

Il peut également y avoir certes un effet d'aubaine mais de quel pourcentage s'agit-il ? Si certaines personnes ne paient pas leur ticket de métro, va-t-on pour autant supprimer le métro en tant que tel ? Je pense que l'effet d'aubaine dont on parle n'a pas la dimension qu'on lui prête. Afin de continuer à attirer les entreprises dans ces quartiers relativement défavorisés, je pense que la clause doit en rester au pourcentage de 33 % et non pas être relevée à 50 %. Du moins, c'est ce qu'il faut faire me semble-t-il si l'on souhaite que le dispositif perdure ; si l'on souhaite au contraire qu'il ne fonctionne plus, alors là c'est autre chose mais il faut le dire clairement !

M. François Pupponi. L'article 64 du projet de loi de finances propose de créer des entreprises et, pour bénéficiaire de la ZFU, de ne pas recruter des emplois dont le salaire serait supérieur à 1,4 SMIC. Si on respecte cette règle, on ne va attirer que des personnes à bas salaires alors que, au regard des formations suivies, des diplômes acquis, on trouve de nombreuses personnes qui peuvent prétendre à une rémunération supérieure.

M. le président Serge Poignant. Je suis partagé entre l'avis du ministre et celui de notre rapporteur ; je vous invite à vous prononcer en toute sagesse...

La Commission adopte l'amendement CE 22 du rapporteur et adopte l'article 64 ainsi modifié. Puis elle examine l'amendement CE 5 portant article additionnel après l'article 64.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Cet amendement vise à abaisser le niveau des ressources permettant d'accéder au prêt à taux zéro (PTZ). Je rappelle que l'inscription budgétaire du PTZ dans le projet de loi de finances est tout de même de 1,380 milliard d'euros. Le niveau de ressources du prêt locatif à usage social (PLUS) que l'on souhaiterait voir retenu pour le PTZ a pour but de permettre aux seules personnes qui ne peuvent, seules et par elles-mêmes, accéder à la propriété de pouvoir bénéficier du PTZ ; le principe est, en effet, que celles qui peuvent accéder à la propriété par elles-mêmes n'ont pas besoin d'être aidées. C'est ça l'intérêt général ! Or, des études ont montré que, sur les 200 000 PTZ attribués à la mi-juillet, 24 % des personnes bénéficiant du PTZ sont des personnes à revenu modeste, ce qui démontre bien que l'objectif de favoriser l'accès social à la propriété est totalement raté.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis. J'émettrai un avis défavorable à cet amendement car il faut avant tout, à mon sens, évaluer correctement le dispositif voté à la fin de l'année dernière avant d'en modifier les

conditions de bénéfice. En outre, les chiffres dont je dispose montrent que certes, 28 % des personnes qui en bénéficieraient se trouveraient dans les cinq premières tranches de remboursement mais elles représentent tout de même 59 % de l'aide totale apportée par le dispositif !

*La Commission **rejette** l'amendement CE 5 puis elle examine l'amendement CE 7 de M. Jean-Yves Le Bouillonnet.*

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis. Là, en revanche, je suis plus ouvert. Même si cet amendement est imprécis (on ne connaît pas, par exemple, la répartition exacte entre les charges supportées par les copropriétaires et les particuliers), cet amendement aborde un vrai problème. J'y suis plutôt favorable à titre personnel.

M. le président Serge Poignant. Si l'amendement n'est pas bien établi, je propose de donner un avis défavorable et vous le redéposez en vue de la séance publique.

*La Commission **rejette** l'amendement CE 7 puis, après avoir recueilli l'avis favorable des deux rapporteurs pour avis, elle donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes 109 et 135 de la Mission « Ville et Logement ».*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 8 présenté par MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, Louis-Joseph Manscour, Serge Letchimy et les membres du groupe SRC :

*Amendement de crédit
État B
(Article 32)*

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

(en euros)

Programmes	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 679 620	0
Aide à l'accès au logement	0	0
Développement et amélioration de l'offre de logement	0	1 679 620
Politique de la ville	0	0
TOTAUX	1 679 620	1 679 620
SOLDE		0

Amendement CE 5 présenté par Mmes et MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, François Brottes, Daniel Goldberg, Jacqueline Maquet, François Pupponi, Frédérique Massat, et les membres du groupe SRC :

Article additionnel après l'article 64

Insérer l'article suivant :

L'article L. 31-10-5 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant total des ressources à prendre en compte ne doit pas excéder celui qui est pris en compte pour avoir accès à un logement financé par un prêt locatif à usage social. »

Amendement CE 7 présenté par MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, François Pupponi et les membres du groupe SRC :

Article additionnel après l'article 64

Insérer l'article suivant :

I. – Le 3 du I de l'article 244 quater U du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au début du 3° sont insérés les mots : « Aux syndicats de copropriétaires ou » ;

2° Il est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° Aux sociétés d'économie mixte intervenant pour le compte des personnes mentionnées aux 1° à 4°, dans les mêmes conditions que ces dernières. »

II. – Cette disposition est applicable à compter du 1er janvier 2013.

III. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par l'instauration d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »