



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 23

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Christophe CARESCHE

Député

SOMMAIRE

	Pages
QUELQUES CHIFFRES CLÉS POUR 2014	5
I. UN BUDGET POUR LES FONCTIONS SUPPORT ET LES BESOINS IMMÉDIATS	7
A. UNE BAISSÉ DES DOTATIONS POUR LES MISSIONS SUPPORTS ET LES POLITIQUES DE LONG TERME	9
1. Programme 337 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville</i>	9
2. Programme 135 <i>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</i>	10
a. Des objectifs de développement du parc social maintenus à un haut niveau	11
b. Une légère diminution des autres dépenses, hors contentieux DALO	15
B. INSUFFISANTE POUR CONTREBALANCER LA PROGRESSION DES BESOINS IMMÉDIATS	20
1. Programme 177 <i>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</i>	20
a. La poursuite du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013	20
b. Des évolutions attendues pour les autres actions	28
2. Programme 109 <i>Aides à l'accès au logement</i>	30
a. La dynamique des dépenses d'aides personnelles au logement	30
b. Une stabilité des dépenses de garantie des risques locatifs qui ne permet pas d'évaluer le futur dispositif universel	36
c. Un soutien aux associations, modeste mais utile	41
II. LES PRINCIPAUX LEVIERS D'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT SONT AILLEURS	42
A. LES QUATRE-CINQUIÈMES DU FINANCEMENT NATIONAL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SONT EXTRA-BUDGÉTAIRES	42
1. Un levier fiscal toujours essentiel	42
2. Des recettes affectées pour des opérateurs de poids	44
3. La réinjection des pénalités dans les circuits de financement	45
4. La mobilisation des autres acteurs nationaux	46

a. L'élargissement des interventions de la Caisse des dépôts et consignations	46
b. Le renforcement des investissements d'Action logement.....	47
c. Une mutualisation plus aboutie des ressources du secteur locatif social.....	50
B. DES POLITIQUES DE LONG TERME QUI JOUENT DES DIFFÉRENTS LEVIERS POUR PALLIER LE RATIONNEMENT BUDGÉTAIRE	52
1. Accompagner vers et dans le logement	52
2. Produire du logement, accessible, en volume suffisant et au bon endroit.....	53
a. La disponibilité du foncier constructible : un enjeu crucial, mais des leviers encore insuffisamment convaincants.....	53
b. Un décollage possible de la production sociale en 2014, malgré le retard pris en 2013	55
c. Le renforcement stratégique de l'offre de logements intermédiaires	57
3. Rénover et améliorer la performance énergétique des logements	58
a. La conjugaison de plusieurs incitations fiscales.....	58
b. Et de soutiens renforcés de l'ANAH, indispensables pour les plus modestes	61
4. Soutenir l'accession sociale à la propriété.....	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
<i>Article 64 : Modification du barème des aides personnelles au logement.....</i>	<i>71</i>
<i>Article 65 : Simplification du circuit de financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement</i>	<i>75</i>
<i>Article 66 : Modification des conditions d'assistance technique de l'État aux communes et à leurs groupements</i>	<i>79</i>
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	83
ANNEXE 2 : EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE	87

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 96 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

QUELQUES CHIFFRES CLÉS POUR 2014

Le budget de la politique du logement, de la prévention de l'exclusion et de l'égalité des territoires devrait s'élever à 7 763,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 590,4 millions d'euros en crédits de paiement, augmentant respectivement de 222,5 millions et de 114,5 millions d'euros par rapport aux prévisions pour 2013.

– Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* verrait ses dotations repartir à la hausse de 3,5 %, avec 5 065,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 5 milliards d'euros pour les aides personnelles au logement. En dépit d'une drastique mesure d'économie, la subvention correspondante augmenterait de 173 millions d'euros.

– Le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de 1 313,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression de 108,3 millions d'euros (+ 9 %). Cette hausse correspond à la reconduction des crédits mobilisés dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013.

– Les crédits du programme 135 *Urbanisme, territoires, et amélioration de l'habitat* diminueraient au contraire à 579,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement (– 7,5 % ou – 47 millions d'euros par rapport à 2013) et à 406,9 millions s'agissant des crédits de paiement (– 27,6 % ou – 154,9 millions d'euros). Mais ceux-ci seront complétés à hauteur de 173 millions d'euros par des fonds de concours.

– Le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*, qui finance les rémunérations des personnels en charge de la politique du logement et de l'urbanisme serait doté de 804,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en décroissance de 1,4 % (– 11,5 millions d'euros).

I. UN BUDGET POUR LES FONCTIONS SUPPORT ET LES BESOINS IMMÉDIATS

Le présent rapport spécial porte sur quatre des cinq programmes de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville* ⁽¹⁾.

Les dotations demandées pour la politique de l'hébergement, du logement et de l'égalité des territoires en 2014 s'élèveraient à près de 7,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), progressant globalement de, respectivement, 220,5 et 114,5 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2013, soit 3 et 1,5 %.

Cela étant, ces prévisions seraient sensiblement inférieures aux consommations constatées en 2012 : même si l'on ne dispose pas de chiffres précis en raison des nombreux changements de périmètre intervenus ces deux derniers exercices, on peut approximativement évaluer le différentiel à 600 millions en AE et 700 millions en CP. Ce recul est essentiellement dû à une refonte du dispositif de financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance deux des aides personnelles au logement. Opérée en loi de finances initiale pour 2013, elle a permis de réduire la subvention d'équilibre versée au fonds par le programme 109 de 685 millions d'euros selon les prévisions initiales.

2014 devrait connaître des évolutions différentes de 2013, mais sans retrouver le niveau de la consommation globale de 2012. Ainsi, le principal poste budgétaire de la mission, l'action 1 du programme 109 *Aide à l'accès au logement*, repart à la hausse – malgré une mesure d'économie drastique –, dépassant de près de 173 millions d'euros en AE et CP les prévisions pour 2013. Le deuxième programme par son poids budgétaire, le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, bénéficierait d'un nouveau rebasage de 108 millions d'euros en AE et CP par rapport aux dotations initiales de 2013, pérennisant les mesures du Plan de lutte contre la pauvreté lancé en janvier.

En revanche, le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* diminuerait de 7,5 % (-47 millions d'euros) en AE et de 27,6 % (-155 millions) en CP entre les prévisions pour 2013 et celles pour 2014.

(1) Le cinquième programme fait l'objet du rapport spécial n° 24 de M. Dominique Baert relatif à la politique de la ville.

Quant aux dépenses de Titre 2 portées par le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*, elles entameraient une décroissance de 1,4 % (- 11,5 millions d'euros) en AE et CP, conformément aux schémas d'emplois pour 2013 et 2014.

LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	2014/2013 (en %)	LFI 2013	PLF 2014	2014/2013 (en %)
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ⁽¹⁾	1 205	1 313,3	+ 9,0	1 205	1 313,3	+ 9,0
Prévention de l'exclusion	59,1	55,1	- 6,9	59,1	55,1	- 6,9
Hébergement et logement adapté	1 131,3	1 242,3	+ 9,8	1 131,3	1 242,3	+ 9,8
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	14,6	15,9	+ 8,9	14,6	15,9	+ 8,9
Aide à l'accès au logement	4 892,9	5 065,7	+ 3,5	4 892,9	5 065,7	+ 3,5
Aides personnelles	4 875,7	5 048,7	+ 3,5	4 875,7	5 048,7	+ 3,5
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,2	8	- 3,0	8,2	8	- 3,0
Garantie des risques locatifs	9	9	0	9	9	0
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	626,9	579,9	- 7,5	561,8	406,9	- 27,6
Construction locative et amélioration du parc	503,2	455	- 9,6	438,1	281,9	- 35,6
Soutien à l'accession à la propriété	4,3	4,1	- 4,7	4,3	4,1	- 4,7
Lutte contre l'habitat indigne	7,9	6,5	- 17,8	7,9	6,5	- 17,8
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	46,7	51,3	+ 9,9	46,7	51,3	+ 9,9
Soutien	17,7	17,0	- 3,9	17,7	17,0	- 3,9
Urbanisme et aménagement	47,1	46	- 2,3	47,1	46	- 2,3
Grand Paris	0	0	0	0	0	0
Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	816,1	804,6	- 1,4	816,1	804,6	- 1,4
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat	701,6	689,3	- 1,7	701,6	689,3	- 1,7
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	114,5	115,2	+ 0,6	114,5	115,2	+ 0,6
TOTAL	7 541	7 763,5	+ 3,0	7 475,9	7 590,4	+ 1,5

Source : projet annuel de performances 2014 et commission des Finances.

(1) Hors l'action Rapatriés rattachée à la Mission Anciens combattants à partir de 2014.

On peut considérer de façon schématique que ces évolutions dessinent une tendance de fonds pour le volet budgétaire de la politique du logement marquée par des efforts de réduction des dépenses de soutien ou de support et une moindre prise en charge des dépenses engagées pour les politiques de long terme (construction, rénovation...), contrebalancés par un alourdissement, ou un renforcement, des dépenses répondant aux besoins sociaux les plus pressants.

A. UNE BAISSÉ DES DOTATIONS POUR LES MISSIONS SUPPORTS ET LES POLITIQUES DE LONG TERME

1. Programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*

Le programme 337 réunit les dépenses relatives aux personnels du ministère de l'Égalité des territoires et du logement, dont l'essentiel des effectifs se trouve en services déconcentrés.

En gestion cependant, ses moyens sont transférés au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* relevant du ministère en charge de l'Écologie, prenant en compte le rattachement commun aux deux ministères de nombreux services centraux et déconcentrés.

De leur côté, les dépenses induites par les personnels de l'administration centrale du ministère des Affaires sociales en charge des programmes 177 et 147 continuent à figurer dans le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Celui-ci contribue aux dépenses de personnel du programme 177, mais aussi de fonctionnement, d'informatique, de loyers et autres, à hauteur de 43,1 millions d'euros.

Le programme 337 évalue, quant à lui, les dépenses de personnel pour les programmes 109 et 135, ainsi que pour les effectifs des DREAL⁽¹⁾ contribuant à la rénovation urbaine et relevant de ce fait du programme 147, à un total de 804,6 millions d'euros en AE et CP. Elles marqueraient donc une diminution de 1,4 % (– 11,5 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour 2013. En fait, cet effort d'économie ne serait porté que par l'action 1 du programme, *Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat*, qui représente 85,7 % des dotations du programme et baisserait donc de 12,2 millions d'euros.

(1) Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

2014 devrait en effet voir se concrétiser une série de mesures aboutissant à une réduction du plafond d'emplois du programme de 717 équivalents-temps plein travaillé (ETPT), à raison de :

– l'effet en année pleine du schéma d'emplois mis en œuvre en 2013, soit – 268 ETPT (sur un total de – 662 ETPT) ;

– l'effet en année courante du schéma d'emplois pour 2014, soit – 411 ETPT (sur un total de – 697 ETPT) ;

– le solde des transferts d'emplois s'établissant à – 38 ETPT, dont 48 emplois pour un nouvel opérateur d'État, le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Le plafond d'autorisations d'emplois serait ainsi porté à 13 477 ETPT en 2014, à raison de 11 561 ETPT sur l'action 1 et de 1 961 sur l'action 2.

La réforme des missions ATESAT ⁽¹⁾ proposée par l'article 66 du projet de loi de finances, qui met en extinction leur prise en charge par les services déconcentrés de l'État pour redéployer les emplois correspondants, facilitera la mise en œuvre de ces schémas d'emplois.

L'impact cumulé des schémas d'emploi entraînerait près de 19,2 millions d'euros d'économies sur l'année, mais elles seront en partie contrebalancées par l'évolution propre des rémunérations et le maintien de mesures catégorielles à 3,9 millions d'euros.

2. Programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*

Le programme 135 réunit les dotations budgétaires consacrées à plusieurs des politiques centrales du logement, de l'habitat et de l'urbanisme. Il ne représente pourtant que 7,5 % des AE et 5 % des CP demandés pour 2014 sur le périmètre étudié. Ces actions ne sont pas moins soutenues que celles relevant des autres programmes, mais leur financement relève largement d'autres sources. Seraient notamment rattachées au programme 135, 12,6 milliards de dépenses fiscales en 2014. En outre, plus que sur les autres champs de la politique du logement, les dispositifs fiscaux, de prélèvement ou d'allègement, sont davantage que des circuits de financement complémentaires, utilisés comme des instruments pour dissuader ou inciter à agir.

Cette répartition entre les différentes sources financières ne sera pas fondamentalement remise en cause en 2014 malgré une diminution sensible des dépenses fiscales de 1,3 milliard, ni leur volume global réduit en dépit d'une baisse simultanée des crédits demandés pour 2014 sur le programme 135, de 47 millions d'euros en AE (– 7,5 %) et de 154,9 millions en CP (– 27,6 %). Ils s'élèveraient ainsi à respectivement 579,9 et 406,9 millions d'euros.

(1) Assistance technique exercée au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire. Se reporter au commentaire de l'article 66.

Remarquons que ces dotations marqueraient tout de même une progression de 44 millions d'euros en AE (+ 10,5 %) et une décroissance de seulement 25,6 millions en CP (– 8,1 %) par rapport à la consommation constatée en 2012. De même, si les subventions destinées à la production de logement social (aides à la pierre) inscrites sur l'action centrale du programme (Action 1 *Construction locative et amélioration du parc*) seraient inférieures en CP de 49 millions (– 14,8 %) par rapport aux dépenses de 2012 (et de – 156,2 millions d'euros ou – 35,6 % par rapport à la loi de finances pour 2013), ces montants ne reflètent pas l'ampleur réelle des subventions puisque les dotations budgétaires sont complétées par des fonds de concours issus du fonds de péréquation créé en 2011 au sein de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS – voir partie II.A). Quant aux AE pour 2014, elles resteraient supérieures aux consommations de 2012 de 29,1 millions d'euros (+ 6,8 %), même si elles régressent par rapport aux crédits votés pour 2013 (– 48,2 millions ou – 9,6 %).

Certes, la période actuelle impose d'importants efforts d'économies budgétaires pour l'État, mais en 2014, comme en 2013 et sur les deux prochains exercices, celles-ci doivent être contrebalancées par la mobilisation accrue d'autres acteurs et d'autres sources de financement (voir partie II). **Au final, cette stratégie devrait permettre de réunir des moyens sensiblement renforcés pour réaliser les objectifs annoncés par le Président de la République de produire 500 000 nouveaux logements par an, dont 150 000 logements sociaux**, et d'améliorer annuellement la performance énergétique de 500 000 logements existants d'ici à 2017. 2013 a été une année de construction de ces nouvelles architectures de financement ; 2014 devrait commencer à en récolter les fruits, bénéficiant en outre de nouveaux coups de pouce fiscaux, ou de la confortation de dépenses fiscales existantes. S'inscrivant à l'opposé de la stratégie générale de suppression des niches coûteuses pour les finances publiques, cette approche montre la volonté du Gouvernement de donner les moyens d'agir en dépit d'un contexte difficile.

a. Des objectifs de développement du parc social maintenus à un haut niveau

Malgré son intitulé, l'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* ne recouvre que deux ensembles de dotations, celle pour la production de logements sociaux et l'appui à la création des aires d'accueil des gens du voyage, les autres dimensions étant déclinées sous des formes extrabudgétaires. Pour sa part, le principal opérateur du programme sur le parc privé, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), ne reçoit plus de subvention pour charges de service public depuis 2013 dans la mesure où elle bénéficie de recettes extérieures (voir partie II).

- Sur 455 millions d'euros en AE et 281,9 en CP demandés sur cette action 1, seuls 5 millions d'euros en AE et 12 millions en CP seraient destinés à la sous-action *Accueil des gens du voyage*. On reconduit ainsi les dotations votées en 2012 et 2013, avec des CP un peu décroissantes (– 1 million d'euros) par

rapport à l'exercice en cour. De fait, il s'agit surtout, aujourd'hui, de soutenir les collectivités qui ne s'étaient pas inscrites dans les précédents schémas départementaux de développement, ou de réhabilitation des aires d'accueil et de grand passage prévus par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Les dotations de 2014 visent le soutien d'objectifs proches de 2013, avec un accent supplémentaire porté sur la création de terrains familiaux.

FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE EN 2013

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles en accueil	299 (- 10)	10 671	3,2
Aires de grand passage	0		
Places en terrains familiaux	170 (+ 10)	10 671	1,8
Études préalable à la révision des schémas	0	-	-
Total	469		5

Source : *Projet annuel de performances.*

Les collectivités concernées (notamment les communes de plus de 5 000 habitants) ont l'obligation de réaliser les investissements nécessaires dans les deux à quatre ans de la publication du schéma. En contrepartie, elles disposent de moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites.

Cependant plus de douze ans après la promulgation de loi, les retards dans la réalisation des schémas ne cessent de se creuser. Les obligations des communes fixées par les schémas départementaux révisés devaient se traduire, pour l'ensemble du dispositif d'accueil, par la création de 37 466 places en accueil et 350 aires de grand passage. Or, fin 2012, le cumul depuis 2000 des places financées en aires d'accueil (y compris en aires de petit passage) s'élève à seulement 28 451 places et 123 aires de grand passage, auxquelles se rajoutent 791 terrains familiaux ⁽¹⁾. Ce ne sont ainsi que 69 % des places d'aires d'accueil prescrites dans les schémas qui ont fait l'objet d'un engagement financier à cette date. On constate en outre une nette décélération des investissements depuis 2010. Enfin, le taux de réalisation est très inégal selon les départements. Pourtant, ainsi que la Cour des comptes le soulignait en octobre 2012 ⁽²⁾, les « *disparités territoriales sont d'autant plus problématiques qu'une partie des départements ayant de faibles taux de réalisation sont également ceux où les besoins identifiés en places d'aires d'accueil sont les plus importants* ».

(1) Pour l'ensemble, l'État aura engagé 296,5 millions d'euros en autorisations d'engagement entre 2000 et 2012.

(2) *Rapport public thématique L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012, Documentation française. On citera également le rapport n°3212, publié en mars 2011, de la Mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation et l'habitat des gens du voyage de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.*

La Cour soulignait par ailleurs que le manque de contrôle de l'État et des collectivités territoriales sur l'aménagement et la gestion des aires ne garantissait ni la conformité des aménagements à la réglementation ni l'utilisation efficiente des fonds publics.

En juillet 2013, un rapport du Préfet Derache ⁽¹⁾ a été remis au Premier ministre avec des propositions relatives à la gestion des aires d'accueil et de grand passage, au renforcement du pouvoir de substitution du préfet et à la prise en compte de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage dans tout type de document d'urbanisme.

En complément de ce dispositif, il faut signaler que le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission finance les dépenses de fonctionnement de ces aires d'accueil.

● 99 % de l'action 1 et 78 % des crédits du programme 135 correspondent aux aides financières en faveur du développement et de l'amélioration du parc locatif social, dites « aides à la pierre », soit 450 millions d'euros en AE et 270 millions en CP.

En dépit d'une baisse de 9,6 % des AE par rapport aux crédits votés pour 2013, les objectifs de production pour 2014 sont maintenus aux mêmes niveaux que l'exercice 2013, à savoir :

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2014

	PLF 2014		LFI 2013
	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)	Enveloppes initialement prévues
PLUS ⁽²⁾	69 000	20,6	27,6
PLAI	33 000	231	247,5
PLS	48 000		
Surcharge foncière		190,8	214,9
Sous total : offre nouvelle	150 000	442,5	490
Démolition	1 000	1,5	3
Actions d'accompagnement et numéro unique		6	7
TOTAL		450	500

Source : projet annuel de performances.

(1) « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage ».

(2) On distingue trois types de logements sociaux, soumis à des niveaux de conventionnement différents, en fonction du prêt sur Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations qui les finance à titre principal : ils sont en grande majorité réalisés à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS).

Depuis le 1^{er} avril 2000, la construction et l'acquisition-amélioration de logements très sociaux sont exclusivement réalisées à l'aide de prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration (PLAI).

Les prêts locatifs sociaux (PLS) financent quant à eux des structures dédiées (personnes âgées, étudiants, saisonniers) ou des logements locatifs intermédiaires pour lesquels le plafond de revenu des ménages est supérieur de 30 % au plafond des logements PLUS. Les loyers des logements financés en PLS sont alors limités à 150 % de ceux du PLUS sans possibilité d'application de marges locales de dépassement.

La priorité est plus que jamais donnée à l'offre nouvelle tant par la construction neuve que par l'acquisition-amélioration de logements vacants, les objectifs de démolition diminuant de 1 200 à 1 000. Enfin, aucun crédit n'est prévu pour la rénovation, les organismes d'HLM bénéficiant pour ce faire d'allègements fiscaux ou d'un prêt bonifié spécifique pour l'amélioration de la performance énergétique des logements existants.

Toutefois, les dotations diminuant, les enveloppes consacrées à ces différents objectifs sont révisées à la baisse, y compris la ligne pour « surcharge foncière »⁽¹⁾, qui doit permettre une implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés, qui baisse de 24,1 millions d'euros par rapport à 2013. Pourtant, la volonté de cibler les territoires où les besoins de logements sociaux sont les plus forts reste affirmée : le projet annuel de performances⁽²⁾ escompte que 66 % de la production nouvelle sera réalisée en zones A et B1 en 2014 au lieu des 63 % attendus en 2013.

On peut en déduire que les subventions unitaires vont encore baisser. Mais le fait est que cette politique repose désormais largement sur d'autres leviers (voir partie II). On peut considérer qu'aujourd'hui, les aides à la pierre sont devenues davantage un instrument d'impulsion et d'orientation (en termes de typologie sociale et de localisation) à la main de l'État que de financement à proprement parler, même si 450 millions restent un montant global indispensable au bouclage financier du programme de 150 000 nouveaux logements par an.

On relèvera également que les crédits de paiements inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 seront complétés par 173 millions d'euros issus du Fonds de péréquation précité pour couvrir des besoins estimés à 443 millions d'euros.

Les objectifs de logements PLS, qui ne mobilisent aucun crédit de l'État, sont maintenus au niveau élevé de 48 000 unités en 2014 pour développer non seulement une offre de logements ordinaires à des loyers en deçà du marché en zone très tendue, mais aussi, une offre répondant à des besoins spécifiques comme les établissements pour personnes âgées ou handicapées et les logements étudiants. Ils sont notamment établis en lien avec le plan quinquennal du ministère de l'Enseignement supérieur de 40 000 nouveaux logements étudiants.

(1) Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. Cette subvention de l'État ne peut être accordée que si une collectivité locale subventionne au moins 20 % du dépassement, sauf lorsque la décision de subvention est prise par un délégué ayant conclu une convention de délégation de compétence. Elle peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, pour celles financées en PLS. En Île-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en locatif intermédiaire.

(2) Cf. l'indicateur 1.2 du programme 135 Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone – zones de tension au sens de la classification retenue par le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif.

b. Une légère diminution des autres dépenses, hors contentieux DALO

• Les 4,1 millions d'euros prévus en AE et CP pour l'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* sont seulement destinés aux commissions de gestion de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) – au titre des PTZ, éco-PTZ ou de la sécurisation des prêts d'accession sociale (PAS).

La charge de garantie proprement dite de l'accession sociale à la propriété est transférée depuis 2006 sur le programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* ⁽¹⁾

Cette dotation diminuerait de 0,2 million d'euros en AE et CP, exigeant de l'opérateur la poursuite de ses efforts de rationalisation, dans un contexte où il doit répondre à de nouveaux besoins liés au traitement des indus des PTZ et éco-PTZ et à la mise en œuvre de l'éco-PTZ pour les syndicats de copropriétaires.

• L'action 3 *Lutte contre l'habitat indigne* finance les diagnostics et travaux d'office engagés par les maires et préfets en cas d'habitats insalubres ou dangereux. En théorie, la gestion de ces interventions (qui relèvent de la compétence de l'État) avait été transférée au principal opérateur du programme 135, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), mais des difficultés juridiques et techniques l'empêchaient de la prendre en charge. Depuis 2013, les crédits relatifs à ces frais sont, à nouveau et en toute logique, inscrits au budget de l'État. Sont ainsi demandés 6,5 millions d'euros en AE et CP. Le montant est en baisse de 1,4 million par rapport aux crédits votés pour 2013, mais reste cohérent avec les dépenses constatées en 2012 qui ont été inférieures de, respectivement 0,8 et 1,4 millions d'euros.

La charge des interventions publiques nationales (subventions, accompagnements et aides à la maîtrise d'ouvrage) visant à inciter, en amont de ces procédures coercitives, les propriétaires privés ou copropriétés à sortir les logements d'un état indigne ou insalubre est portée par le seul budget de l'ANAH (voir partie II.A et B).

• Les dotations de l'action 4 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* progresseraient de 4,6 millions en AE et CP (+ 9,9 %) pour atteindre 51,3 millions – soit près de 9 % des crédits du programme.

Mais cette évolution résulte pour l'essentiel de l'alourdissement des prévisions pour le règlement des astreintes dues par l'État au titre du DALO ⁽²⁾ : avec 5 millions supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, elles s'élèveraient à 34,3 millions d'euros.

(1) Pour un commentaire de cette mission, on se reportera au rapport spécial n° 25 de Dominique Lefebvre.

(2) Droit au logement opposable.

Depuis la loi du n° 2007-290 du 5 mars 2007, l'État est en effet devenu le garant de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) reconnu comme un devoir de solidarité nationale. Le DALO est désormais une obligation juridique sanctionnée par des condamnations pécuniaires de l'État (astreintes) en cas d'absence de relogement ou d'hébergement des personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation départementales.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le dispositif a été élargi à tous les demandeurs d'un logement social dont le délai est anormalement long au sens de la loi du 5 mars 2007.

Cela a sensiblement accéléré le rythme de dépôt des recours : 7 077 recours ont été reçus en moyenne par mois en 2012 contre un flux mensuel moyen de 6 264 recours sur les cinq années précédentes.

Près des trois-quarts des condamnations émanent du tribunal administratif de Paris ; viennent ensuite les tribunaux administratifs de la région Ile-de-France, puis ceux de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Déjà 26,9 millions d'euros d'astreintes avaient été liquidées en 2012 (18,6 millions d'astreintes prononcées en 2012 et 8,3 au cours de l'exercice précédent), et 17,5 millions d'euros au premier semestre 2013.

Face à la croissance des recours, la progression des relogements peine encore à suivre. Néanmoins, selon le projet annuel de performances ⁽¹⁾, le ministère escompte une amélioration des taux dès 2013, se poursuivant en 2014 et 2015, grâce à une meilleure mobilisation des droits à réservation préfectoraux.

Il appartient aux préfets de départements de veiller à la mobilisation des contingents de logements sociaux des différents réservataires :

– s'agissant du contingent préfectoral (qui peut être délégué aux collectivités territoriales) : 30 % des logements libérés ou mis en service chaque année au sein du parc HLM sont censés être proposés aux ménages sortant d'une structure d'hébergement ou reconnus prioritaires au titre du DALO.

Mal identifié, ce contingent était mal mobilisé. Un décret n° 2011-176 du 15 février 2011 a eu pour objet d'améliorer ses conditions d'utilisation par le préfet. Il a notamment renforcé l'obligation pour les bailleurs de déclarer aux réservataires les logements mis en service ou vacants, sous peine de sanctions financières. Une évaluation menée en novembre 2012 montrerait que, dans la plupart des départements, la récupération du contingent préfectoral devrait permettre de faire face à une grande partie des besoins en logements pour les personnes prioritaires ;

– les collecteurs d'Action logement (CIL) ont par ailleurs l'obligation d'orienter le quart de leurs attributions en faveur des bénéficiaires DALO, salariés, demandeurs d'emploi ou personnes issues de centres d'hébergement. Cette mobilisation serait encore très insuffisante.

(1) Cf. l'indicateur du programme 1.3 Part des personnes auxquelles une offre de logements adaptés a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du DALO (en année civile) : *ce taux devrait progresser entre 2012 et 2014 de 57,7 à 60 % des personnes reconnues prioritaires.*

Les crédits demandés pour la plupart des autres sous-actions restent stables ou diminuent légèrement : 5,1 millions d'euros pour le contentieux de l'urbanisme ; 6,2 millions pour la réalisation d'études et d'expérimentations nécessaires à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique technique de la construction, et pour une contribution au Plan Urbanisme, Construction, Architecture (PUCA) ; enfin 5 millions pour la mise en place des observatoires du logement

L'expérimentation lancée en 2013 s'appuie sur 19 observatoires des loyers pilotes, qui devraient être complétés par de nouvelles structures en 2014 à périmètre budgétaire constant. Le ministère considère que les gains générés par les investissements réalisés en 2013 et l'apprentissage progressif de la méthodologie devrait permettre de réduire la subvention unitaire de l'État.

Ces observatoires visent à améliorer la connaissance du parc locatif privé, qui représente le quart des résidences principales. Aujourd'hui très insuffisante par rapport aux données dont on dispose sur le secteur locatif social, et bientôt sur les acquisitions *via* les bases de données des notaires, cette connaissance sera précieuse pour mieux territorialiser les politiques nationales et aider à l'élaboration des politiques locales, ou pour ajuster aux réalités du terrain des dispositifs de régulation comme l'encadrement des loyers proposé par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR – article 3) en cours de discussion devant le Parlement.

● L'action 5 *Soutien* du programme 135 recouvre les frais de fonctionnement de l'administration en charge des deux programmes 109 et 135 : ils sont répartis entre dépenses d'études (4,5 millions d'euros), de communication (qui repartent à la hausse à 0,6 million d'euros), de formation (2,2 millions), ainsi que 5 millions d'euros d'investissements informatiques.

Est également financé le fonctionnement de la MIILOS, du HCPLD et de la DIHAL pour 0,6 million d'euros.⁽¹⁾

Enfin, les frais induits par le fonctionnement des commissions de médiation DALO, par le recours à des prestataires externes pour l'instruction des dossiers et le développement des enquêtes sur place devraient coûter 4,1 millions d'euros, en progression de 0,2 million.

La totalité de ces dépenses représenterait un peu plus de 17 millions d'euros en AE et CP en 2014, marquant un recul de 0,7 million par rapport aux crédits votés en 2013.

(1) *Mission interministérielle d'inspection du logement sociale, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.*

• L'action 7 *Urbanisme et aménagement* couvre l'activité d'élaboration et d'évaluation des politiques nationales, l'intervention des services déconcentrés dans l'élaboration des documents d'urbanisme ou l'observation des territoires et la conduite de réflexions stratégiques, *etc.* L'action rassemble aussi les crédits relatifs aux agences d'urbanisme, aux réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement et aux architectes et paysagistes-conseils missionnés sur les projets les plus importants et les plus complexes.

Enfin, elle couvre l'intervention directe de l'État dans de grandes opérations d'urbanisme (villes nouvelles) ou opérations d'intérêt national (OIN, comme Orly-Rungis-Seine-Amont).

La totalité des dotations demandées pour l'action 7 en 2014 s'élève à 46 millions d'euros en AE et CP, en retrait de 2,3 % (- 1,1 million) par rapport à la loi de finances pour 2013.

La thématique « Villes et territoires durables » réunirait 18,1 millions de dotations en AE et CP, finançant notamment pour 2,1 millions d'euros le pilotage du plan « ville durable » qui constitue une des priorités du ministère pour la période 2013-2016. Ceux-ci seraient consacrés à l'accompagnement et la facilitation de projets de développement et d'aménagement durables portés par les collectivités territoriales (label Écoquartier et démarche ÉcoCité).

La thématique « Politique d'aménagement de l'État » mobiliserait 27,9 millions d'euros en AE et CP sur un engagement total de 249,1 millions d'euros au titre des contrats de projets État-régions 2007-2013⁽¹⁾. Le taux d'exécution devant atteindre 73 % à fin 2013, 2014 serait une année de transition pour préparer la future contractualisation.

• Enfin, l'action 8 *Grand Paris* porte, en principe, les subventions versées par l'État à la Société du Grand Paris (SGP) créée par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Cet opérateur est chargé d'un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région Île-de-France⁽²⁾. Ce projet s'appuie essentiellement sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs destiné à désenclaver certains territoires en reliant le centre de l'agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et culturels de la région. Il peut en outre conduire des opérations d'aménagement et de construction.

(1) Après révision à mi-parcours, l'engagement de l'État porte sur 184 millions d'euros en Île-de-France, 44 en Rhône-Alpes, 19,7 en PACA et 0,9 en Languedoc-Roussillon et 0,5 en Bourgogne.

(2) La société du Grand Paris a pour mission de concevoir et élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation. L'établissement public industriel et commercial a également une mission d'assistance auprès du représentant de l'État pour la préparation et la conclusion des contrats de développement territorial (CDT qui déclinent localement les objectifs de mise en œuvre du Grand Paris, notamment en matière d'urbanisme et de logement).

En avril 2013, la SGP a signé une convention de partenariat avec le préfet de la région Île-de-France et le président de la chambre des notaires de Paris pour mettre en place un observatoire des prix du foncier autour des futures gares du Grand Paris. La SGP a en effet entre 5 500 et 6 000 parcelles à acquérir.

Dans les faits, la SGP ne reçoit plus de subvention de l'État depuis 2013 et n'est financée que par des ressources fiscales affectées :

– l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) instituée par la loi du 3 juin 2010, dont le produit est plafonné à 60 millions d'euros pour 2013 ;

– une taxe spéciale d'équipement dont le produit est fixé à 117 millions d'euros ;

– et une part du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage et les surfaces de stationnement. Cette part était plafonnée à 168 millions d'euros pour 2013, mais l'article 31 du projet de loi de finances pour 2014 propose de relever ce plafond à 350 millions d'euros à l'occasion de la fin du prélèvement au bénéfice du programme de rénovation urbaine.

Le total pourrait atteindre ainsi 345 millions d'euros en 2013 et 527 millions en 2014.

En 2013, les charges de personnel de la SGP étant évaluées à 17,6 millions d'euros, ses dépenses de fonctionnement (études, expertises, conseil et assistance à maîtrise d'ouvrage) à 105,9 millions et ses dépenses d'investissement à 79,7 millions (dont 43 millions au titre de ses acquisitions foncières), la SGP devrait apporter près de 143 millions d'euros à son fonds de roulement. En cumul, il atteindra environ 850 millions d'euros à la fin de l'année.

Fin 2012 le Gouvernement a diligenté une mission pour évaluer le coût réel des projets à venir et redéfinir leur séquençage. Remis le 13 décembre, le rapport Auzannet a chiffré le projet de supermétro automatique Grand Paris Express (GPE) à 30 milliards d'euros en valeur 2012 alors qu'il était estimé à 20,5 milliards dans l'accord État-Région de janvier 2011.

À la suite de celui-ci, le 6 mars 2013 le Premier ministre a demandé que la SGP élabore, en collaboration notamment avec le STIF, un programme d'économies de 3 milliards d'euros et annoncé le traitement du projet par « tronçons ». Les prévisions budgétaires s'établissent désormais à 24,5 milliards d'euros d'ici à 2030 pour la réalisation des nouvelles lignes de métro automatique (200 km et 72 nouvelles stations) et à 7 milliards d'ici à 2017 pour la rénovation et le renforcement du réseau existant. La SGP, à elle seule, devra dépenser les 22,6 milliards prévus pour le GPE et contribuera au prolongement de la ligne de métro 14 ainsi qu'à l'amélioration du réseau actuel à hauteur, respectivement, de 450 millions et 2 milliards d'euros, soit un total de 25,525 milliards d'ici à 2030, le reste étant financé par la Région (2,5 milliards), l'État (1 milliard) et les tiers (500 millions).

Pour renforcer les capacités de financement de la SGP, le plafond du produit de la taxe sur les bureaux serait relevé en 2014 et devrait lui être entièrement versé en 2015 ; la totalité des taxes affectées représentera alors 539 millions d'euros. Calculées sur une période minimale de 35 ans, elles devraient rapporter 21,8 milliards à la Société, ce qui doublerait sa capacité d'emprunt actuelle. Pour compléter le budget, il est donc prévu que l'État apporte, « *si nécessaire* », 1 milliard qui pourra être engagé à compter de 2015 « *en fonction des besoins de financement* » et que les collectivités locales participent à hauteur de 225 millions d'euros. Il manquerait donc encore 2,5 milliards par rapport aux charges futures de la SGP. Mais l'État dispose de quelques années pour trouver une solution.

En tout état de cause, ces substantielles ressources suffiront à financer les investissements programmés sur le prochain exercice même s'ils continuent de croître. C'est la raison pour laquelle, pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de finances n'inscrit aucune dotation sur l'action 8.

B. INSUFFISANTE POUR CONTREBALANCER LA PROGRESSION DES BESOINS IMMÉDIATS

1. Programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*

Ce programme fait l'objet d'un remaniement de maquette puisque son ancienne action 15 *Rapatriés* est transférée à la mission *Anciens combattants*.

En dépit de la réduction de son périmètre, le programme 177 représente encore le deuxième volume budgétaire de la mission, avec environ 17 % des dotations, pour répondre aux besoins les plus urgents en termes de logement, à prévenir l'exclusion et à aider à la réinsertion des 8,6 millions de personnes confrontées à la pauvreté en France (recensement en 2010).

Les crédits demandés pour ses trois actions s'élèvent à un total de 1 313,3 millions d'euros en AE et CP, progressant de 108,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 (+ 9 %), mais également de, respectivement, 35,8 et 34,3 millions d'euros par rapport aux AE et CP consommés en 2012. Ce rebasage, exceptionnel par son importance et remarquable en cette période de rigueur budgétaire, correspond en fait à la reconduction des crédits complémentaires apportés au programme dès 2013 par le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

a. *La poursuite du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013*

Le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été lancé le 21 janvier 2013, dans la suite des conclusions de la Conférence de décembre 2012 sur la lutte contre la pauvreté. Il propose une stratégie mobilisant plusieurs ministères. Son volet logement conjugue le Plan d'investissement pour le logement (précisé en mars 2013) pour la construction de 500 000 logements

par an, dont 150 000 logements locatifs sociaux, et la réhabilitation thermique de 500 000 autres, la création de places en hébergement d'urgence et de passerelles vers le logement et le lancement d'appels à projets innovants en faveur des personnes en situation de grande vulnérabilité. Il vise ainsi à réaliser un double objectif d'accès plus rapide au logement et d'une meilleure réponse aux personnes en situation d'exclusion par un accueil de proximité de qualité.

Si l'orientation vers le logement reste un principe directeur de la politique de veille sociale et d'hébergement d'urgence, dans la totale continuité de la Stratégie du « logement d'abord » lancée depuis 2009, elle reconnaît la nécessité de renforcer les capacités de prise en charge des personnes sans abri dont la population ne cesse de croître plus vite que les personnes vulnérables n'accèdent à un logement.

La progression des besoins d'hébergement s'est accélérée dans le contexte actuel de crise économique et sociale ; elle est aussi la conséquence de l'évolution du public concerné qui compte désormais de plus en plus de familles avec enfants (lesquels mobilisent davantage de places). Le bilan de la Fnars (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) sur l'hiver 2012-2013 montre **une hausse de 31 %**, avec une croissance de + 42 % des demandes émanant de familles, par rapport à l'hiver précédent (l'hiver étant toujours une période de pic d'activité). L'engorgement des structures dédiées a suscité un recours accru à l'hôtel (+ 23 %), en particulier pour loger les familles.

Malgré les mesures de renforcement des dispositifs grâce au déblocage de 31 millions d'euros supplémentaires par le plan d'urgence pour les sans-abri de septembre 2012, 58 % des demandes formulées auprès du 115 n'ont pas donné lieu à un hébergement durant l'hiver, une proportion en progression de 54 % par rapport à l'hiver 2011-2012. La proportion s'est élevée à 64 % sur l'ensemble de l'année 2012.

Ces dispositifs sont par ailleurs fortement impactés par le nombre de demandes d'asile s'adressant à la France : les structures qui lui sont dédiées (financées par le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*) ne parviennent pas à accueillir des flux qui n'ont cessé de croître depuis 2008. Ils mobilisent donc le dispositif généraliste (financé par le programme 177). En outre, certains demandeurs d'asile peuvent obtenir leur mise à l'abri par référés-libertés. Enfin, si les demandeurs d'asile déboutés en première instance ne peuvent bénéficier des centres d'accueil de demandeurs d'asile, ils ont un droit d'accès inconditionnel aux hébergements de droit commun.

Sans permettre de mesurer leur proportion dans les dispositifs d'hébergement, une étude de l'INSEE publiée en juillet 2013 montre que les étrangers (demandeurs d'asile, déboutés ou autres migrants en situation régulière ou irrégulière) représentent 53 % des sans domicile contre 38 % en 2001, sur une population totale estimée à 141 500 personnes début 2012, elle-même en hausse de 50 % depuis 2001.

À titre indicatif, on peut citer les calculs établis par la mission IGF-IGAS-IGA menée début 2013 sur l'« Hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile » à partir d'une enquête déclarative de la DGCS ⁽¹⁾ en 2009 et de quelques sondages locaux.

(1) Respectivement : Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, Direction générale de la Cohésion sociale.

Seraient occupés :

– 6 % des places (environ 1 660) du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun par des demandeurs d'asile en cours de procédure, et sans doute davantage en période hivernale ;

– entre 1 000 et 2 000 par des demandeurs en amont de la procédure, le temps d'obtenir leur domiciliation et une autorisation provisoire de séjour, ce qui représenterait un coût de l'ordre de 10 millions d'euros ;

– et vraisemblablement au moins 20 % (autour de 6 000) par des réfugiés, des régularisés ou des déboutés, pour une dépense dépassant les 35 millions d'euros.

La politique de veille sociale et d'hébergement d'urgence entend en outre mettre fin à la gestion saisonnière de l'hébergement en pérennisant des places d'hébergement auparavant ouvertes seulement en période hivernale et en accentuant les efforts sur les dispositifs permettant d'aller vers un logement adapté.

Elle repose aussi sur un nouveau principe : l'ancrage dans les territoires. Ainsi, des diagnostics territoriaux ont été lancés sur l'ensemble du territoire national afin de disposer d'une vision globale de la situation, d'améliorer et de structurer l'offre d'hébergement et de logement – et partant, d'améliorer l'adéquation des moyens financiers alloués –, enfin, de valoriser les initiatives locales dans le souci d'une meilleure adaptation des solutions apportées à la diversité des publics et des territoires.

Mais en tout état de cause, ces solutions doivent assurer la continuité de la prise en charge, l'égalité de traitement et l'inconditionnalité de l'accueil des personnes sans abri. Le principe de continuité (posé par la loi DALO) a notamment entraîné la transformation d'une grande partie du parc d'hébergement d'urgence en hébergement de stabilisation et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ⁽¹⁾.

Les évaluations-actions ont consisté dans un premier temps à élaborer des plans territoriaux de sortie de l'hiver (PTSH) pour éviter les remises à la rue à la cette période de l'année, puis à engager des diagnostics territoriaux dits « à 360 degrés » qui doivent faciliter l'actualisation des documents de programmation que sont les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) - dont il est prévu la fusion dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Au niveau

(1) Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (dite « loi DALO ») a créé des catégories de publics « super-prioritaires » pour l'accès au logement social. Les personnes hébergées dans les structures collectives ou logées dans des structures de logements adaptés relèvent de ces catégories. En vertu de cette loi, ces personnes ont la possibilité, depuis 2009, après saisie et avis favorable de la commission de médiation non suivi d'effet dans un délai raisonnable, d'engager un recours devant la juridiction administrative. Celle-ci peut alors demander, sous astreinte financière, le logement, le logement ou l'accueil en structures adaptées.

national, les résultats de ces diagnostics devraient guider la répartition des nouvelles places d'hébergement et d'insertion prévues en 2013 et 2014 et la définition des futurs axes d'action.

En attendant, l'action 12 *Hébergement et logement adapté* du programme 177, qui finance les divers dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'hébergement de réinsertion, verrait ses dotations enforcées en 2014 de 111,1 millions d'euros (+ 9,8 %) par rapport aux prévisions pour 2013, pour atteindre un total de 1 242,3 millions d'euros en AE et CP.

Cela étant, ce rebasage correspond au renforcement budgétaire prévu par le volet Logement du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (évalué à 113 millions d'euros). Celui-ci a été entièrement débloqué en 2013 pour financer la pérennisation ou la création de nouvelles places : dans un premier temps, ces nouvelles dépenses ont été couvertes par un redéploiement temporaire des crédits au sein du programme, ainsi que par les dotations non consommées en aides à la pierre du programme 135 (environ 35 millions d'euros) ; un décret d'avance de 107 millions a ensuite complété les dotations initiales du programme en septembre. Un supplément est attendu d'ici la fin de l'année sans que l'on en connaisse encore l'ampleur même si les services anticipent déjà un dépassement des prévisions.

Il n'est, en conséquence, pas infondé de craindre que cet effort budgétaire en direction de l'hébergement d'urgence ne s'avère insuffisant aussi bien en 2013 qu'en 2014, même si l'on peut espérer un appel d'air grâce au développement des logements sociaux ou adaptés. Au demeurant, l'élargissement des solutions d'accès au logement ne réduira pas les flux des personnes ne disposant pas de droits à accéder à un logement pérenne.

Sur ce point, le Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait entrepris de renforcer les moyens pour accueillir et traiter les demandes d'asile adressées à la France dont les importants flux débordent de manière excessive sur les dispositifs d'hébergement généralistes. L'accélération des procédures devrait améliorer la rotation au sein des structures dédiés et désengorger le système. Néanmoins, la question de la non prise en charge des demandeurs déboutés par les dispositifs spécifiques aux demandeurs d'asile reste posée. Est-il cohérent que ce soit le droit commun qui les accueille tant que ces personnes sont encore en situation de faire reconnaître leur demande de protection ? Le Rapporteur spécial espère que les réflexions en cours sur l'asile en France apporteront une réponse plus adaptée.

S'agissant des dépenses imputées sur la présente action, les prévisions pour 2014 sont d'autant plus décalées qu'elles n'intègrent pas, ou plus, les dépenses « hivernales ». En effet, le refus d'une gestion « *au thermomètre* » implique que les places d'hébergement financées sont pérennes sur l'année. Pour autant, les services gestionnaires reconnaissent que les besoins se démultiplient en période froide avec notamment les demandes de publics sans domicile fixe qui ne

sollicitent pas les dispositifs le reste de l'année. Il est donc envisagé que soient plutôt mobilisées à cette occasion des structures collectives qui ne sont pas nécessairement affectées au logement (comme des gymnases). Ces solutions ont tout de même des coûts que le budget pour 2014 n'anticipe pas.

Dans le détail, l'action 12 recouvre plusieurs dispositifs, correspondant, en quelque sorte, aux différentes étapes du processus pouvant mener de la rue à un logement pérenne.

- Une meilleure prise en charge des sans-abri passe par l'évaluation de leur situation et une orientation adaptée à leurs besoins. Tel est l'enjeu des dispositifs de la veille sociale, et notamment des services intégrés d'accueil et d'orientation ou SIAO. Ils ont été développés pour mettre en réseau et structurer l'ensemble des acteurs publics, privés et associatifs. 128 SIAO couvrent désormais l'ensemble du territoire. Le projet de loi ALUR devrait officialiser leur existence, après que le Plan de lutte contre la pauvreté a renforcé leurs moyens de fonctionnement par une hausse des dotations consacrées à la veille sociale de 3,3 % (+ 2,8 millions d'euros).

Se poursuit parallèlement le déploiement d'un applicatif unique SIAO pour gérer les demandes et les places, ainsi que d'une base de données d'observation sociale alimentée par les applicatifs SIAO.

Sur le terrain, le premier accueil est assuré par quatre types de services – toutes structures pouvant être cofinancés par les collectivités territoriales : le service téléphonique d'urgence « 115 », présent dans chaque département, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les équipes mobiles de type « SAMU social » et les accueils de jour.

L'enveloppe pour l'ensemble serait reconduite au niveau réel atteint en 2013, à 88,7 millions d'euros en AE et CP.

- Le programme 177 finance par ailleurs les dispositifs d'hébergement et d'insertion de droit commun. Les prévisions pour 2014 s'établiraient à 944,9 millions d'euros en AE et CP bénéficiant d'un rebasage de 59,9 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2013. Elles marqueraient aussi une progression de 27,9 millions d'euros sur la consommation constatée en 2012.

Le dispositif national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire est destiné aux personnes ne pouvant pas accéder à un logement autonome, en raison de difficultés socio-économiques. Il rassemble les dispositifs suivants :

- le dispositif généraliste d'urgence, qui comprend des places dans des centres d'hébergement d'urgence (CHU) et dans des chambres d'hôtel, réparties sur l'ensemble du territoire ;

- le dispositif généraliste d'insertion, qui comprend les places au sein des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;

Ces deux premiers ensembles sont pris en charge par le programme 177.

– le dispositif spécifique aux demandeurs d’asile – financé par les crédits du programme 303 *Garantie du droit d’asile* de la mission *Immigration, asile, intégration* (25 410 places en centres d’accueil, dont 2 000 créées en 2014, et 19 410 places prévues en hébergement d’urgence pour 2014) ;

– les logements temporaires, qui comprennent les résidences sociales et les maisons-relais (le fonctionnement de celles-ci relevant du programme 177) ;

– les logements-foyers (57 239 en foyers de jeunes travailleurs et foyers de travailleurs migrants) financés par les collectivités territoriales, qui ont vocation à être transformés en résidences sociales.

Les capacités ont beaucoup progressé ces dernières années sous l’impulsion d’une succession de plans d’action.

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D’HÉBERGEMENT ET DE MAISONS RELAIS FINANCÉS PAR LE PROGRAMME 177 ENTRE 2006 ET 2013 ⁽¹⁾

(en nombre de places)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Urgence et stabilisation (hors CHRS)	13 138	14 689	15 911	17 535	17 535	18 819	19 766	22 091
Hôtel ⁽²⁾	9 393	9 198	10 377	13 025	13 025	nc	16 235	20 727
CHRS	31 185	36 184	38 159	39 442	39 442	39 540	39 346	39 142
Maisons-relais	3 192	3 799	5 289	7 909	9 909	nc	10 269	11 527
Total	56 908	63 870	69 736	73 353	79 911	nc	85 976	93 487

Source : direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et projets annuels de performances.

Malgré ces efforts, les dépenses d’hébergement d’urgence – au sens strict ⁽³⁾ – ont imposé, chaque année, d’importants compléments financiers, traduisant à la fois la sous-dotation du programme au regard des dépenses réellement constatées dans les exercices précédents et la progression continue de ces besoins.

(1) Situation au 1^{er} janvier de chaque exercice.

(2) Hors places hivernales.

(3) Les dépenses finançant la création et le fonctionnement des CHU, soit plus précisément des places d’hébergement d’urgence et des places d’hébergement de stabilisation hors CHRS, auxquelles s’ajoutent les nuitées d’hôtel à l’année ou en période hivernale.

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Dotations en LFI	234	214	248	244	275
Variation ^{1) n-1}		- 20	+ 34	- 4	+ 31
Rallonges budgétaires hors reports et fongibilité	74 M€ (Plan de relance)	66 M€ puis 40 M€	75 M€ répartis entre 2011 (39,1 M€) et 2012 (solde)	36,7 M€ de 2011 puis 31 M€ (plan d'urgence pour les sans-abri)	100 M€
Exécution	261	290	273	305	-
Écart LR ⁿ /LFI ⁿ		+ 76	+ 25	+ 59	-

Le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013 prend acte de la croissance des besoins, tout en s'attachant dans le même temps à améliorer la qualité de l'offre :

– la loi de finances initiales pour 2013 prévoyait 500 places nouvelles en hébergement d'urgence ; dès 2013, les crédits annoncés dans le cadre du plan ont financé 3 100 places supplémentaires, maintenues après l'hiver 2012-2013 ou créées en cours d'année. Les crédits correspondants (+ 46,9 millions d'euros) seront reconduits en 2014. L'hébergement d'urgence représente alors un budget de 321,9 millions d'euros (ou 378,1 millions si l'on ajoute les milliers de places d'urgence financées sous statut CHRS), soit une croissance de 17,1 % par rapport aux dotations votées pour 2013 ;

– s'y ajoutent 1 400 autres places d'urgence pérennisées sous statut CHRS.

L'ensemble représentera ainsi, sur 2013-2014, un minimum de **5 000 « nouvelles » places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'année**. Au 30 juin 2013, le mécanisme de préfinancement interne avait permis de financer la création ou la pérennisation de 4 200 places.

Le transfert sous statut CHRS se ferait sur la base d'un coût à la place moyen annuel d'environ 9 000 euros afin d'améliorer la gestion des dépenses ⁽¹⁾. En outre, il donne accès à des activités d'accompagnement mises en œuvre par les opérateurs gestionnaires de CHRS - que n'offrent pas les autres dispositifs, ni *a fortiori* les hôtels. Budgétairement il se traduit par une augmentation des crédits alloués aux CHRS de 2,1 % (+ 13 millions d'euros) en 2013 puis en 2014 pour atteindre un montant de 623 millions d'euros en AE et CP.

Toutes ces nouvelles places, et plus largement la grande majorité des places d'hébergement et d'insertion, sont censées s'inscrire à terme dans un processus de contractualisation pluriannuelle entre l'État et les gestionnaires, pour permettre la régulation de ces dépenses tant en amont (planification, appel à projets et autorisation) qu'en aval (tarification, contrôle et évaluation des structures) sur la base notamment du nouveau Référentiel national des prestations

(1) Le coût moyen annuel d'un CHRS s'établissait à 15 619 euros en 2013 (15 590 euros en métropole et 17 208 euros dans les DOM).

et des coûts. Toutefois, on constatait fin 2013 des taux encore très faibles de conventionnement : seuls 11 % des opérateurs auraient contractualisé, représentant 20 % des crédits de l'action ⁽¹⁾.

• Enfin, le développement des capacités d'accueil temporaires est complété par un renforcement des dotations affectées aux dispositifs développant des modes de logement adapté, notamment grâce au Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui a complété les crédits pour 2013 de 48,5 millions d'euros. En prévoyant 208,8 millions d'euros en AE et CP sur cette ligne budgétaire, le projet de loi de finances pour 2014 prolonge cet effort.

Sont ainsi financés :

– pour 39,2 millions d'euros en AE et CP, l'aide au logement temporaire (ALT1) qui participe au financement d'un parc de logements géré par les associations ou les centres communaux d'action sociale pour accueillir, en urgence et à titre temporaire, des personnes sans ressources et n'ayant pas accès aux aides personnelles au logement. L'aide est financée à parité par l'État et les organismes de protection sociale. Proposant une prise en charge limitée à six mois, cette formule n'est pas encouragée, mais l'ampleur des besoins a fait progresser ces dépenses. 27 662 logements ont été cofinancés en 2012 ;

– pour 70,1 millions d'euros en AE et CP, l'intermédiation locative. Elle aide les associations ou les organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés. La dépense permet de couvrir le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché en sous-location, les charges de fonctionnement pour les opérateurs, ainsi que les coûts d'accompagnement social des ménages bénéficiaires. L'enveloppe 2012 est en forte augmentation (de 37,4 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour 2013. Le Plan de lutte contre la pauvreté vise ainsi à développer, à partir du parc privé, 6 500 nouvelles places locatives en 2014, avec la possibilité pour le public DALO de rester jusqu'au terme du bail pris par l'association et de devenir ensuite locataire en titre. L'accompagnement social est en outre renforcé ;

– pour 80,4 millions d'euros en AE et CP, les maisons-relais, un type particulier de résidences sociales qui repose sur l'association de logements privatifs à des locaux collectifs. Censées offrir un cadre de vie favorisant une réinsertion sociale, elles seraient « mieux-disantes » d'un point de vue économique et social. La participation de l'État est affectée à la rémunération de l'hôte, sur la base d'un forfait journalier maintenu à 16 euros par place. L'augmentation de l'enveloppe de 5,8 millions d'euros devrait permettre de financer 1 000 places supplémentaires (soit 500 déjà programmées en loi de finances pour 2013 et 500 autres prévues par le plan pluriannuel). Elles comptabiliseraient ainsi 12 527 places ;

(1) Cf. l'indicateur de performances 1.4 Suivi de la contractualisation entre opérateurs locaux et l'État attaché au programme 177.

– pour 15 millions d’euros en AE et CP, l’aide à la gestion locative sociale (AGLS), qui est versée par l’État aux gestionnaires de résidences sociales afin de mettre en œuvre des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies. 642 résidences en ont bénéficié en 2012.

Fin 2012, on décomptait environ 975 résidences sociales offrant plus de 57 498 places, auxquels s’ajoutent 57 239 logements en foyers qui ont vocation à être transformées en résidences sociales ; mais l’attribution de l’AGLS dépend des publics accueillis et des actions mises en œuvre. Le plan pluriannuel vise à accélérer ces reconversions ;

– enfin, est prévu le financement de diverses mesures d’accompagnement vers et dans le logement. Elles visent à favoriser les sorties réussies des structures d’hébergement et de logement temporaires vers le logement grâce à un accompagnement adapté ; elles visent également à prévenir les expulsions notamment par le développement des commissions de surendettement.

Seuls 4 millions d’euros sont programmés sur les dotations du programme 177 ; mais elles sont largement complétées par les crédits issus du Fonds national d’accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL – voir partie II).

b. Des évolutions attendues pour les autres actions

• L’action 11 *Prévention de l’exclusion* est une contribution de la mission à une politique globale d’inclusion sociale partagée par différents programmes budgétaires.

55,1 millions d’euros en AE et CP sont demandés pour 2014, marquant une baisse de 6,9 % soit 4,1 millions d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Cette moindre dotation concernerait les aides sociales pour les personnes âgées ou handicapées qui mobiliseraient tout de même 40 millions d’euros en AE et CP.

Ces dépenses sociales, à la charge de l’État, prennent la forme d’allocations individuelles et de prises en charge de frais d’établissements et de services médico-sociaux, dont l’une d’entre elles, l’allocation différentielle pour les personnes handicapées, a vocation à disparaître d’année en année.

Ces crédits permettront aussi de poursuivre l’apurement des dettes contractées par l’État avant 2011 notamment envers les établissements d’hébergement pour personnes âgées.

Pour 15,1 millions d’euros en AE et CP, l’action 11 complète par ailleurs les crédits consacrés par l’État au financement des aires d’accueil des gens du voyage, sur l’action 1 du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat* (voir *supra*) :

– en apportant un soutien financier de 2,7 millions d’euros aux actions associatives en faveur des gens du voyage, favorisant la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants ou développant des dispositifs améliorant l’accès aux droits, l’orientation de ces personnes vers des formations adaptées, la formation d’intervenants auprès de ces publics et la médiation ;

– et en cofinçant, à parité avec la CNAF, le fonctionnement des aires d’accueil des gens du voyage via l’aide au logement temporaire, dite « ALT2 ». Versé aux organismes gestionnaires (communes, établissements publics de coopération intercommunale ou personnes morales gérant une ou plusieurs aires permanentes d’accueil), le montant forfaitaire reste fixé à un total de 132,45 euros par mois et par emplacement.

La consommation réelle pour la part de l’État s’est élevée à 15,2 millions d’euros en CP en 2012, soit au-dessus des crédits demandés pour 2014 (12,4 millions). Mais l’article 75 du projet de loi de finances propose de réformer le versement de l’ALT2 pour mieux prendre en compte l’occupation effective des places dans le mode de calcul de cette allocation. Le taux d’occupation montre en effet une certaine baisse sur les derniers exercices. Il s’agit aussi d’harmoniser la gestion des aires.

• L’action 14 *Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale* réunit les crédits nécessaires au pilotage des multiples acteurs de ces politiques.

Si les dotations envisagées pour le soutien aux fédérations locales des centres sociaux (0,4 million d’euros) et au Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire, le FONJEP chargé d’aider les associations à salarier des personnels permanents, (4,7 millions d’euros) restent stables, celles consacrées à l’ingénierie et à l’animation du secteur AHI (Accueil, hébergement et insertion) augmenteraient par rapport aux prévisions pour 2013.

Le financement des 80 associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions (pour 6,5 millions d’euros en 2014) resterait d’un niveau équivalent à 2013. Mais les actions d’évaluation d’impact des politiques publiques et d’élaboration d’outils de gouvernance seront dotées de 1,7 million d’euros supplémentaires afin de financer les nouvelles mesures du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale de janvier 2013. Les outils de suivi financés dans ce cadre, notamment les chartes territoriales, doivent favoriser le développement de formules de coopération, appuyer la réalisation de schémas et encourager la participation des usagers. Ces crédits financeront aussi les systèmes d’information qui structureront la réforme du secteur tels que le SI-SIAO et le SI-ENC (pour la mise en œuvre de l’étude nationale des coûts des dispositifs d’accueil).

Au total, les crédits demandés pour l’action 14 progresseraient de 1,3 million d’euros (+ 8,9 %) entre 2013 et 2014 pour atteindre 15,9 millions en AE et CP.

2. Programme 109 Aides à l'accès au logement

Le programme 109 réunit trois actions pour un total de 5 065,7 millions d'euros demandés pour 2014. Ce budget marquerait une progression de 3,5 % (+ 173 millions d'euros) en AE et en CP par rapport aux prévisions pour 2013. Il est en outre associé à trois dépenses fiscales dont le cumul est évalué à 100 millions d'euros, en légère croissance de 3 millions.

a. La dynamique des dépenses d'aides personnelles au logement

Avec des crédits évalués à 5 048,7 millions d'euros en AE et CP pour 2014, l'action 1 *Aides personnelles* mobilise en fait 99,7 % des dotations du programme. Elle représente aussi plus de 65 % des dépenses prévisionnelles du budget de la politique de l'hébergement, du logement et de l'égalité des territoires.

Cette action correspond à la subvention d'équilibre versée par le budget de l'État à son opérateur, le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui finance deux des trois aides personnelles au logement.

Il existe trois catégories d'aides visant à améliorer la solvabilité des ménages locataires ou accédants aux ressources modestes par la prise en charge d'une part de leurs dépenses de logement :

– l'allocation de logement familiale (ALF), attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans. Relevant du code de la sécurité sociale, elle est intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF) ;

– l'allocation de logement sociale (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale, mais est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée, sous seule condition de ressources, à toute personne qui n'entre pas dans les régimes de l'ALF ou de l'APL ;

– l'aide personnalisée au logement (APL) est régie par le code de la construction et de l'habitation (CCH) et est financée par le FNAL. Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants : soit, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'État et, en secteur locatif, les logements conventionnés ⁽¹⁾.

Les trois sont désormais calculées selon les mêmes modalités.

On décomptait au 31 décembre 2012 :

– 1 323 milliers de ménages bénéficiant de l'ALF ;

– 2 374 milliers percevant l'ALS ;

– 2 724 milliers recevant l'APL. Soit un total de 6 421 milliers de ménages aidés.

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

Il s'agit des aides sociales les plus redistributives du système de solidarité français. Elles constituent la plus importante prestation entrant dans le revenu après transfert des ménages du premier quintile de revenu. C'est ainsi la prestation qui a le plus fort impact sur le taux de pauvreté des ménages, réduisant ce taux de 3 points contre une diminution de 2 points pour les minima sociaux ou les prestations familiales sans condition de ressources.

Pour l'essentiel, soumises à conditions de ressources ⁽¹⁾, elles touchent leur public et permettent de porter les taux d'effort à des niveaux nettement plus tolérables. Ainsi, les aides en location sont-elles très ciblées sur les ménages les plus modestes : fin 2011, 81 % des locataires avaient un revenu inférieur à un SMIC et 99 % à deux SMIC. Par ailleurs, elles restent centrées sur les ménages composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant (58,9 % des bénéficiaires, avec un effectif de 3,8 millions de personnes), dont un grand nombre de personnes de plus de 60 ans (18,1 % des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont environ 467 000.

Or, sans cette aide, les dépenses liées au logement pèseraient de manière difficilement soutenable sur les ménages bénéficiaires : ainsi, en 2010, le taux d'effort médian pour les locataires passait de 35,8 % avant aide à 19,5 % après versement de l'aide. En ajoutant les charges, le taux d'effort médian après aide s'établissait à 30 % en secteur libre au lieu de 46 % sans cette aide.

Néanmoins, cette efficacité globale cache de fortes disparités et une dégradation des situations.

Dans un rapport remis en mai 2012 ⁽²⁾, l'Inspection générale des affaires sociales en fait la démonstration. Les rapporteurs observent notamment :

- des disparités très importantes selon la composition familiale et selon le type de logement habité, dans le parc privé ou dans le parc social ;
- l'inadaptation des barèmes aux réalités des marchés locaux du logement, bien qu'ils se déclinent entre trois zones de coût du logement ;
- en outre, si l'aide couvre les charges de loyers, il ne s'agit que d'un forfait, indépendant des charges réellement supportées dont l'évolution est particulièrement dynamique.

Ces déconnexions progressives de la réalité des coûts, associées à une sous-actualisation des barèmes, ont sensiblement accru le taux d'effort des ménages en 10 ans, rognant sur un reste à vivre déjà peu élevé compte tenu du niveau de leurs ressources.

Près d'un quart des allocataires des aides supporteraient, après versement de l'aide, des taux d'effort supérieurs à 33 % pour le paiement du seul loyer. La moitié des bénéficiaires de l'ALS seraient dans cette situation.

(1) *Le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) est au voisinage du SMIC pour un isolé, de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants.*

(2) *Rapport Évaluation des aides personnelles au logement, Inspection générale des affaires sociales et Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, mai 2012.*

À cet affaiblissement du soutien apporté, il faut ajouter des modalités de gestion et de versement qui font des aides personnelles une prestation dont le montant est instable et imprévisible pour des bénéficiaires aux ressources souvent précaires.

Grâce à l'encadrement réglementaire des loyers, les allocataires dans le parc social ont un taux d'effort moyen inférieur à celui des bénéficiaires dans le parc privé et leur situation s'est moins dégradée. Malgré tout, un écart entre le niveau des aides et celui des loyers sociaux s'est creusé : aujourd'hui, 52 % des allocataires de l'APL dans le parc social ont un loyer réel supérieur au loyer-plafond et supportent donc intégralement toute hausse de leur loyer ⁽¹⁾. Le résultat est que, même aidés, certains rencontrent des difficultés à rester dans leur logement ; quant aux plus modestes, ils ne peuvent désormais accéder qu'à des logements PLAI (qui ne représentent que 4 % du parc), et seulement dans le parc ancien dont les loyers sont plus faibles que les constructions récentes. ⁽²⁾

Ce décrochage entre les loyers du parc HLM récent et les loyers-plafonds de l'APL compromet désormais aussi la capacité du parc social à jouer son rôle.

Par ailleurs, à la marge, on peut également s'interroger sur la pertinence du versement d'une aide personnelle au logement aux étudiants indépendamment de la réalité des ressources qu'ils reçoivent de leurs familles : ces libéralités ne sont pas connues des services fiscaux et de la CNAF. La grande majorité des étudiants remplissent donc les conditions pour solliciter une allocation ⁽³⁾.

Si un plancher de ressources leur est appliqué pour contenir l'avantage ainsi conféré, cet aménagement ne contrebalance pas le maintien d'un avantage fiscal dont bénéficient leurs familles : elles peuvent toujours déclarer leurs enfants étudiants comme à leur charge fiscalement ou déduire les pensions qu'elles leur versent, sans tenir compte de l'économie représentée par l'allocation. Or, cet avantage est d'autant plus significatif que la famille est aisée. Il serait donc plus légitime encore de s'interroger sur le maintien de ce cumul, dont 65,3 % des familles des étudiants allocataires bénéficieraient.

Sans que l'on puisse l'évaluer, ce cumul a vraisemblablement un coût substantiel, même en ne considérant que les prestations versées au titre des aides personnelles au logement. Fin 2012, le montant total des prestations s'élevait à 1 371 millions d'euros pour environ 702 000 étudiants bénéficiaires – soit environ 10,9 % de l'ensemble des allocataires.

On signalera également les réflexions de deux économistes du Conseil d'analyse économique ⁽⁴⁾ qui suggèrent de transformer les aides personnelles au logement en réduction d'impôt sur le revenu pour les ménages imposés et crédit d'impôt pour les non imposés par la déduction, plafonnée, des dépenses de logement du revenu imposable. Les auteurs font valoir que cette réforme simplifierait les circuits financiers, réduirait la charge de travail des CAF,

(1) La proportion était déjà de 86,3 % pour les allocataires des aides dans le parc privé en 2010.

(2) Voir aussi la note d'analyse n°264 du Centre d'analyse stratégique de février 2012, Les aides au logement des ménages modestes.

(3) Ils ne seraient toutefois que 30 % à la percevoir, ou 53 % de étudiants logés hors du domicile familial.

(4) Alain Trannoy et Étienne Wasmer, Notes du CAE, n° 10, octobre 2013, La politique du logement locatif.

minimiserait l'impact inflationniste des APL, rééquilibrerait la situation des locataires du privé par rapport à ceux du parc social dont les loyers inférieurs susciteraient une aide inférieure *etc.* Cette exploration est intéressante ; mais, sans pouvoir juger de sa capacité réelle à atteindre de tels résultats, on peut relever, entre autres, que le dispositif ne résoud pas les autres disparités et surtout coûterait cher : l'un de ses auteurs évalue son surcoût entre 2 et 4 milliards d'euros ⁽¹⁾, ce qui est inenvisageable dans les conditions actuelles.

En tout état de cause, ces questionnements sur l'efficacité des aides et la légitimité de leur versement sont d'autant plus justifiés qu'il s'agit de dépenses à l'évolution très dynamique et qu'elles pèsent lourdement sur le budget de l'État malgré divers aménagements financiers. Ainsi, 16,7 milliards d'euros d'aides ont été versés en 2012, contre 16,4 milliards en 2011 – dont 94,6 % pour le secteur locatif. Or, même en intégrant les mesures d'économie proposées par le projet de loi de finances, les prévisions de dépenses en 2014 s'élèveraient à plus de 17 milliards pour les trois aides.

De fait, avec la hausse du nombre des personnes sans emploi les effectifs des bénéficiaires des APL continuent d'augmenter. Ils ont progressé d'environ 20 000 personnes entre décembre 2011 et décembre 2012.

Joue aussi fortement le mécanisme de revalorisation mis en place par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. La loi a ainsi prévu l'indexation annuelle sur l'évolution de l'indice des loyers (IRL) des paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul de ces aides personnelles. Étant donné les volumes concernés, même une revalorisation au taux plafonné à 1 %, comme celle pratiquée en 2012, aura représenté un coût budgétaire – pour ne considérer que l'État – d'environ 94 millions d'euros en année pleine. *A fortiori*, l'indexation de 2,15 % opérée au 1^{er} janvier 2013 pourrait lui coûter 204 millions d'euros.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les aides APL et ALS sont financées par un fonds unique, le FNAL, alimenté par différentes recettes :

– des contributions des régimes de prestations familiales et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole. Celles-ci sont égales au montant des prestations qui auraient été versées par eux en l'absence d'APL au titre de l'ALF et de la prime de déménagement ;

– le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : il se décompose en une contribution de 0,5 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs – publics ou privés – et une contribution de 0,5 % sur la part des salaires dépassant le plafond, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole ;

(1) Déclaration d'Etienne Wasmer aux Échos, 24 octobre 2013.

De 2006 à 2012, le FNAL percevait également une fraction de 1,48 % des droits sur les tabacs. Depuis le 1^{er} janvier 2013, elle a été remplacée par deux nouvelles sources de financement :

– une contribution exceptionnelle de la participation des employeurs à l’effort de construction (PEEC – voir partie II.A). Cette contribution a été fixée à hauteur de 400 millions d’euros pour 2013. L’article 65 du projet de loi de finances propose de la ramener à 300 millions pour 2014 et 150 millions pour 2015 pour respecter la lettre d’engagement mutuelle signée le 12 novembre 2012 entre la tête du réseau 1 % logement, l’UESL, et l’État ⁽¹⁾.

– une fraction du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (défini à l’article 1600-0 S du code général des impôts).

Les montants substantiels de ces deux contributions ont permis de sensiblement réduire le niveau de la dotation de l’État inscrite dans le programme 109 qui assure l’équilibre des dépenses et des recettes du FNAL. Son évolution est retracée dans le tableau suivant.

CONTRIBUTION DE L’ÉTAT AU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT
(en millions d’euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total État	5 262	4 846	5 086	5 496	5 553	5 535	5 734
1,48 % des droits sur les tabacs	144	139	143	148	153	162	165
Total employeurs + CSG	8 917	9 359	10 093	10 317	10 515	10 880	11 115
Total ALF, ALS et APL	14 323	14 494	15 472	15 961	16 221	16 578	17 014
<i>Part de l’État dans le total (%)</i>	<i>36,7</i>	<i>33,4</i>	<i>33</i>	<i>34,4</i>	<i>34,2</i>	<i>33,38</i>	<i>33,7</i>

Source : ministère de l’Égalité des territoires et du logement.

Avec la contribution de la PEEC et 619 millions d’euros attendus du prélèvement de solidarité, les prévisions pour 2013 envisageaient une baisse de la subvention d’équilibre à 4 876 millions d’euros en 2013.

Pour 2014, face aux perspectives d’alourdissement des besoins, le Gouvernement présente plusieurs nouvelles mesures pour contenir l’augmentation de la charge pour le budget de l’État :

– d’abord par un renforcement des financements extérieurs : la baisse programmée de la contribution du 1 % logement et la réduction prévisionnelle des cotisations employeurs seraient plus que compensées par une augmentation de la fraction du prélèvement de solidarité versée au FNAL, de 0,45 à 0,53 %, prévue à l’article 39 du projet de loi de finances pour 2014. Les prévisions évaluent ce supplément à 135 millions d’euros. Par ailleurs, la mise en œuvre de l’article 8 du projet de loi de financement pour la sécurité sociale pour 2014 (l’assujettissement des revenus du patrimoine aux prélèvements sociaux) emporterait une augmentation des recettes en faveur du FNAL de l’ordre de 34 millions d’euros ;

(1) Se reporter au commentaire de cet article.

– ensuite en recherchant à ralentir la dynamique des dépenses : l'article 64 du projet de loi de finances ⁽¹⁾ propose de geler la revalorisation des paramètres de calcul des aides au logement en 2014. Cela devrait permettre d'économiser environ 75 millions (avec un taux d'évolution de l'IRL fixée à 0,9 % au troisième trimestre 2013) sur le budget de l'État.

Malgré cette absence de revalorisation, les besoins du fonds progresseraient de 510 millions d'euros selon le projet annuel de performances pour 2014, et la dotation finale de l'État de 173 millions. Les modalités d'équilibre du FNAL s'établiraient donc comme suit :

BUDGET DU FNAL POUR 2014

(en millions d'euros)

Charges		Recettes		Prévisions de recettes en 2013
Prestations APL	7 809	Contribution des régimes sociaux	4 444	4 261
Prestations ALS	5 234	Cotisations employeurs	2 757	2 749
Frais de gestion	261	Prélèvement sur la PEEC	300	400
		Fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine	754	619
		Contribution de l'État	5 049	4 876
	13 304		13 304	12 905

Source : projets annuels de performances pour 2013 et 2014.

Ce gel des barèmes impactera l'ensemble des bénéficiaires. Même si, avec une évolution faible de l'IRL, le manque à gagner ne représenterait que quelques euros par mois pour chaque ménage, ces quelques euros par mois peuvent être une perte sensible pour les plus modestes. Rappelons que 81 % des bénéficiaires des aides au logement perçoivent moins d'un SMIC.

Le projet annuel de performances anticipe lui-même un impact non négligeable. Un des indicateurs de performances du programme traduit l'objectif d'aide aux ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement en suivant l'évolution du taux d'effort net moyen ⁽²⁾ dans le secteur locatif pour trois catégories de ménages. Or, il montre que les cibles pour 2014 devraient se dégrader un peu sous l'impact du gel des barèmes.

(1) Se reporter au commentaire de cet article.

(2) Correspondant au rapport entre le loyer, ou la mensualité d'emprunt, majoré des charges et diminué de l'aide, et le revenu des ménages.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES

(en %)

	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Bénéficiaires de minima sociaux	21,4	22,1	22,1	22,6	22,6
Salariés	28	28,2	27,8	28,3	28,3
Étudiant non boursiers	26,8	27,2	27,4	27,7	27,7
Étudiants boursiers	25,1	25,7	25,7	26,1	26,1

Source : projet annuel de performances.

Certes, l'article 64 ouvre par ailleurs la possibilité de renforcer le forfait pour charges locatives en faveur des locataires des logements très sociaux dont la production aura été soutenue par des subventions du Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS).

Le dispositif mis en place permettra de diminuer le coût global de la dépense de logement pour des locataires cumulant souvent difficultés financières et d'insertion sociale. L'évaluation préalable de l'article envisage un doublement du forfait charges dans le calcul de l'APL. Cette mesure, qui pourrait coûter en année pleine 1,8 million d'euros pour l'État et 1,6 pour les régimes sociaux sur la base de 2 000 logements, contribuera à améliorer la solvabilité de ménages fragiles. Elle ne concernera toutefois que peu de personnes sur l'ensemble des ménages impactés par le gel des barèmes des aides au logement, voire ne fera effet que l'année suivante, les 2 000 logements annoncés n'étant pas encore produits et encore moins loués.

Le Rapporteur spécial trouverait plus pertinent que soit étudiée une refonte de l'ensemble du dispositif vers plus de justice sociale. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales précité a montré qu'il existe des marges de progrès, même à enveloppe budgétaire constante.

Aussi, si la réalité des contraintes financières pesant sur le projet de budget pour 2014 amène le Rapporteur spécial à soutenir l'article 64 du projet de loi de finances rattaché à cette mission, et tout particulièrement son II, il propose de demander au Gouvernement la remise avant octobre 2014 d'un rapport au Parlement sur les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes d'aides personnelles au logement à enveloppe budgétaire constante.

b. Une stabilité des dépenses de garantie des risques locatifs qui ne permet pas d'évaluer le futur dispositif universel

L'action 3 *Garantie des risques locatifs* du programme 109 contribue au financement de la Garantie des risques locatifs (GRL), créée pour faciliter l'accès à un logement à un plus grand nombre de locataires en élargissant les conditions

de solvabilité et pour remobiliser les logements vacants en assurant une plus grande sécurité aux bailleurs privés.

LE DISPOSITIF ACTUEL DE GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS

Ce dispositif est issu de la réforme en 2009 du dispositif de garantie contre les dégradations et les impayés locatifs créé en 2006 par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), puis transformé en GRL et bénéficiant de la garantie de l'État dès 2007. Il remplace depuis 2010 la garantie Loca-Pass qui consistait en une caution solidaire de la part d'un collecteur d'Action Logement.

Depuis 2010, la GRL est directement proposée par les entreprises d'assurances offrant un contrat d'assurance contre les impayés de loyers conforme au cahier des charges fixé par décret. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors qu'il présente un taux d'effort ⁽¹⁾ inférieur à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. Ils sont alors dispensés d'apporter des cautions.

Le surcroît de risque (« sur sinistralité ») généré par l'élargissement du public des locataires couverts (dès lors qu'ils répondent aux critères d'éligibilité) par rapport au seuil de sinistralité considéré comme « normal » ⁽²⁾ est intégralement financé soit par Action Logement, soit par l'État. Cette prise en charge est censée permettre d'abaisser les critères d'accessibilité financière des candidats locataires de manière significative par rapport aux pratiques actuelles.

Les sinistres donnent lieu, si nécessaire et à l'initiative de l'APAGL ⁽³⁾ – l'association qui assure le pilotage et le contrôle du dispositif, dont Action Logement est l'administrateur –, à un accompagnement social, associé à l'obligation pour le locataire de reprendre le paiement au moins partiel de son loyer, et, en dernier recours, à des modalités de recouvrement adaptées.

L'État ne rembourse pour sa part que les excédents de sinistralité constatés au titre des publics « État » ⁽⁴⁾, Action logement faisant l'avance de la totalité des compensations aux assureurs et assumant la part liée à « son » public ⁽⁵⁾.

Pour 2014, le projet de loi de finances inscrit 9 millions d'euros sur l'action dédiée du programme 109, au même niveau que les prévisions pour 2013.

Le projet annuel de performances se fonde en effet sur des hypothèses stables par rapport à celles pour 2013, ne révisant – à la baisse – que l'ampleur de la diffusion de la GRL au sein du parc privé. Estimée à 281 000 logements garantis en 2013, elle est ramenée à 253 000 en 2014. Pour le reste, l'estimation intègre :

(1) Rapport entre le montant du loyer, des charges et des taxes locatives nets des aides personnelles au logement et le montant des ressources.

(2) Ce seuil est défini par décret en Conseil d'État à partir de la norme constatée dans le secteur concurrentiel. Il s'établit à 55 % ; en deçà, les risques sont censés être couverts par les primes versées aux assureurs.

(3) Association pour l'accès aux garanties locatives.

(4) Soit les statuts non précaires au taux d'effort supérieur à 28 % mais au plus égal à 50 % ou les locataires précaires autres que ceux pris en charge par l'UESL.

(5) Soit les salariés des entreprises du secteur privé non agricole au taux d'effort compris entre 28 % et 50 % ou hors contrat à durée indéterminée stabilisé, ou, si leur situation est précaire, les jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi et les étudiants boursiers.

- une part de public compensable estimée à 82 % du parc couvert par la GRL, au lieu de 20 % si le dispositif s'était généralisé ;

- une diffusion progressive des locataires éligibles parmi les locataires couverts par un contrat GRL, dont 11 % seulement relevant de la part État ;

- 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 8 % ; pour les locataires couverts par Action Logement, un taux de sinistralité de 5,1 %. L'APAGL a constaté que le taux de sinistralité s'est élevé à 6,5 % pour l'ensemble de ces publics fragiles ;

- un montant de sinistre moyen de 5 000 euros environ par logement ;

- un taux moyen de prime d'assurance hors taxe augmenté à 3,04 % (au lieu des 2,25 % envisagés initialement) du montant du loyer qui serait de 613 euros par mois en moyenne ;

- un seuil de sinistralité « normale » défini à 55 %.

En fait, l'État n'a supporté aucune dépense jusqu'en 2011, l'avance de 10 millions faite à l'APAGL fin 2007 suffisant alors à couvrir ses frais. En 2012, 54,1 millions d'euros ont été décaissés par l'APAGL au titre de la GRL et des restes du dispositif PASS-GRL (première version de la GRL). La part de l'État s'est alors élevée à 9,3 millions d'euros. Pour 2014, l'Association évalue – sur la base de 50 000 nouveaux contrats compensables par an en 2013 et 2014 et en intégrant les prévisions actuarielles – les décaissements totaux à 56,9 millions d'euros dont 7,2 millions pour l'État.

Il n'y a donc pas eu, jusqu'ici, de dérive des impayés, hors ceux qui pouvaient être attendus de publics fragiles particulièrement sensibles à la crise. Certes, le taux d'effort moyen à l'entrée en GRL s'établit à 35 %. Les locataires supportant un taux d'effort compris entre 40 et 50 % de leurs revenus ne représentent qu'un quart des contrats ; mais, malgré un reste à vivre très réduit, ils sont encore 90 % à payer leurs loyers sans incident.

La GRL a bien touché son public, comme le montre l'évaluation réalisée par l'APAGL. La quasi-totalité des ménages couverts ne répondraient pas aux exigences du marché locatif privé pour le même logement : 72 % sont précaires (absence de CDI, demandeurs d'emploi, bénéficiaires des minima sociaux) ; 50 % ont moins de 30 ans. Les quatre-cinquièmes des locataires entrés dans un logement couvert par la GRL ont un lien à l'emploi.

Autre signe de l'intérêt du dispositif : le secteur associatif qui utilise des PLAI souhaiterait pouvoir en bénéficier.

Mais malgré son intérêt pour les bailleurs, le dispositif peine à se diffuser. En trois ans et demi, 400 000 lots sont entrés en garantie, dont 330 000 compensables. Mais au 30 juin 2013, seuls 140 000 lots compensables étaient encore couverts. Cela représente un taux de pénétration moyen de seulement 7 %

(contre environ 15 % pour la GLI et 78 % pour le cautionnement – voir *infra*), alors que les objectifs en 2007 étaient la signature de 2 millions de contrats PASS-GRL.

Les principales raisons en sont :

- le caractère facultatif de la souscription du contrat par les bailleurs ;
- et la préférence de la majorité des administrateurs de biens et agences de location, ainsi que des bailleurs gérant directement leur bien en secteurs tendus pour les systèmes traditionnels des cautions financières et par tiers, particulièrement discriminants pour les candidats à la location ;

- enfin, très peu d’assureurs proposent le contrat GRL, la plupart préférant fuir le « mauvais risque », plus coûteux – ou moins rentable –, et vendre le produit d’assurance concurrent, la Garantie contre les loyers impayés (GLI), non réglementé et qui couvre les locataires répondant aux conditions classiques de solvabilité. Ils ont d’autant plus de facilité à le faire qu’elle est offerte aux bailleurs à un tarif moins élevé que la GRL.

En dernière analyse donc, le succès et la viabilité de la GRL dépendaient aussi du degré d’adhésion des entreprises d’assurance. L’État a tenté d’en rallier de nouvelles en assouplissant les conditions de commercialisation des contrats. Sans succès. Le retrait en janvier 2013 du principal assureur (la DAS) a même réduit encore le périmètre potentiel de diffusion du dispositif social.

Les assureurs reprochent au système son manque de lisibilité et de simplicité pour les différentes parties, une rigidité des règles de gestion pour eux-mêmes, l’inexpérience des intervenants d’Action logement et leur incapacité à faire face au volume de sinistres à gérer.

Ils soulignent également le caractère irréaliste du taux maximal d’effort à 50 % qui laisse souvent un reste à vivre trop faible. La critique est également formulée par des associations d’aide aux personnes vulnérables. Mais le fait est qu’assureurs et administrateurs de biens se montrent plus sélectifs que ne le voudrait le dispositif – comme le révèle le taux d’effort moyen des locataires à l’entrée de seulement 35 %. Certains profils précaires sont même écartés alors que leur profil aurait été éligible grâce à une caution.

L’APAGL a non seulement constaté une sélectivité accrue par les assureurs des candidats à la location, voire des opérateurs immobiliers gérant des lots présentant plus de risques, pour limiter les coûts, mais subodore que certains professionnels utilisent la GRL pour tester les locataires avant de transférer le contrat sur la GLI plus lucrative. C’est d’autant plus aisé que retrait du marché et résiliations des contrats peuvent se faire sans contrainte pour les entreprises d’assurance. En tout état de cause, même les signataires du cahier des charges n’ont jamais respecté leur engagement à réduire leur activité GLI.

Plus généralement, l'APAGL déplore le côté trop artisanal de la gestion des incidents par les assureurs, leurs réticences à lui communiquer les informations nécessaires au suivi des dossiers et au contrôle du fonctionnement du dispositif, et surtout le retard avec lequel ils lui transmettent les cas d'impayés. Les situations sont alors si dégradées que des solutions sont devenues impossibles.

En réponse à ces principaux constats, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), en cours de discussion au Parlement, propose aujourd'hui la création d'un dispositif universel et obligatoire, se substituant non seulement aux deux systèmes d'assurance, mais plus fondamentalement encore à la solution très discriminante du cautionnement. Par son universalité, il vise à mutualiser les risques, ou plus précisément à les diluer au sein d'une population plus « classique ».

Sans rentrer dans le débat sur l'approche choisie pour ce nouveau dispositif, il convient de relever que son coût futur reste une inconnue forte.

Non seulement les coûts de fonctionnement des premiers mois de l'établissement public créé pour définir puis gérer la GUL ne sont pas explicitement anticipés dans le projet de budget pour 2014, alors qu'il devrait être mis en place en cours d'exercice, mais plus sérieusement l'évaluation du futur dispositif reste très évasive.

L'étude d'impact de l'article 8 du projet de loi ALUR évoque un coût de 700 millions d'euros censés être couverts par une cotisation obligatoire de 1,5 % sur les 6,5 millions de loyers privés. Malgré des demandes répétées, le Rapporteur spécial n'a pu obtenir l'étude faite par l'Inspection générale des finances qui aurait fondé ce chiffrage, dont on ignore les hypothèses de calcul. D'autres estimations sont plus alarmistes, soulignant la méconnaissance des frais de gestion engendrés par le dispositif et envisageant une contagion des impayés.

Auditionnée par le Rapporteur spécial, l'APAGL se veut plus optimiste sur l'aléa moral et le coût futur supporté par le système, surtout s'il fait intervenir les services du Trésor pour recouvrer les impayés. Mais en tout état de cause, l'ampleur inédite du futur dispositif et le profond changement qu'il créera dans les rapports locatifs, introduisant un tiers en cas de difficultés – qui pourra faciliter la réaction des bailleurs et donc favoriser un traitement plus rapide et efficace des problèmes – mais aussi la garantie de l'État – qui peut inciter les différentes parties à se reposer davantage sur elle plutôt que d'assumer leurs responsabilités – ne permettent pas d'extrapoler à partir des résultats de l'actuel GRL.

On ignore même quelle sera l'ampleur de la couverture proposée comme de la garantie apportée par l'État. La précarité pourra être mieux accueillie ; mais est-il encore envisagé d'accepter des taux d'effort supérieurs à 30 % ?

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial maintient sa proposition d'expérimenter le nouveau dispositif avant d'envisager sa généralisation. Ce temps d'expérimentation permettrait en outre de réfléchir davantage aux différentes options envisageables pour son mode de gestion.

Le Rapporteur spécial trouverait notamment fructueux d'explorer le dispositif imaginé par deux économistes du Conseil d'analyse économique, Alain Trannoy et Étienne Wasmer, qu'il a auditionnés. Présenté dans la note n° 10 du Conseil d'analyse économique⁽¹⁾, il pourrait être une alternative aux deux dispositifs proposés par le projet de loi ALUR d'encadrement des loyers – dont ils montrent les limites et les possibles effets pervers – et de garantie universelle contre les risques locatifs.

c. Un soutien aux associations, modeste mais utile

Le projet de loi de finances pour 2014 stabilise les dotations demandées pour l'action 2 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* du programme 109, à 8 millions d'euros en AE et en CP.

Elles couvrent :

– le soutien financier octroyé par l'État aux instances nationales des associations promouvant l'insertion par le logement des personnes en difficulté, pour favoriser la professionnalisation de ces acteurs ;

– et surtout le co-financement⁽²⁾ de l'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et de 80 associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL). Elles ont pour mission principale de fournir aux usagers tous les éléments juridiques, économiques et financiers dans le domaine de l'habitat et du logement. Elles ont assuré près de 800 000 consultations en 2012, avec un taux de satisfaction moyen des usagers qui se maintient à 98 %.

Elles peuvent aussi intervenir dans l'ensemble des dispositifs d'aide au logement des familles et des personnes démunies (plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées par exemple) et apporter leur expertise aux commissions de médiation chargées de l'instruction des demandes dans le cadre du dispositif du droit au logement opposable. Enfin, elles contribuent aux démarches locales de lutte contre l'habitat indigne et participent à la mise en place des observatoires locaux des loyers.

(1) Notes du CAE, n°10, octobre 2013, La politique du logement locatif.

(2) Avec des subventions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la Caisse de garantie du logement locatif social, des caisses d'allocations familiales, des organismes HLM ainsi que des collectivités territoriales (communes et départements).

II. LES PRINCIPAUX LEVIERS D'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT SONT AILLEURS

Comme le tableau synthétisant l'effort national en faveur du logement ⁽¹⁾ le montre, l'effort cumulé atteindrait 39,5 milliards d'euros pour la sphère « étatique » en 2014, et 41,3 milliards en y intégrant les contributions des collectivités territoriales.

Les dotations budgétaires de la présente mission représentent ainsi moins de 20 % des moyens financiers mobilisés en faveur du logement et de la prévention de l'exclusion.

A. LES QUATRE-CINQUIÈMES DU FINANCEMENT NATIONAL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SONT EXTRA-BUDGÉTAIRES

1. Un levier fiscal toujours essentiel

Les dernières lois de finances ont mis en extinction plusieurs dépenses fiscales, dont certaines furent très coûteuses pour les recettes de l'État telle la déduction des intérêts d'emprunts pour l'acquisition d'une résidence principale, ou ont fortement atténué le poids d'autres. Le relèvement de certains taux réduits de TVA, opéré en loi de finances rectificative pour 2012, en est la mesure la plus emblématique, et la plus sensible en termes d'« économies ».

L'impact financier de ces mesures est déjà visible et devrait s'accroître : entre 2013 et 2014, il y aurait une diminution du manque à gagner pour le budget de l'État de 1 207 millions d'euros. La décroissance cumulée entre 2012 et 2014 atteindrait 1 854 millions d'euros.

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT ⁽²⁾

(en millions d'euros)

	Estimation pour 2012	Évaluation pour 2013	Évaluation pour 2014
Programme Aide à l'accès au logement	90	97	100
Programme Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	14 645	13 906	12 604
Programme Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 403	1 488	1 580
Total	16 138	15 491	14 284

Source : projet annuel de performances.

(1) Se reporter au tableau en Annexe 2. Il montre l'évolution des différentes contributions à cet effort national. Les montants sont établis selon la méthode retenue par les comptes nationaux du logement qui se fondent sur les crédits de paiement. Ils ne reflètent donc pas l'activité en matière de financement d'opérations nouvelles (développement de l'offre).

(2) Dépenses fiscales principalement rattachables aux programmes, sur impôts d'État ou sur impôts locaux, prises en charge par l'État. Hors dépenses fiscales subsidiaires ne répondant pas spécifiquement aux finalités des programmes.

Ces dépenses fiscales restent néanmoins la source première du financement de la politique du logement et de l'aide aux personnes vulnérables, représentant presque le double du budget de l'État et plus de 36 % de l'effort national. Enfin, plus que jamais, elles constituent des leviers privilégiés pour soutenir, voire stimuler d'importantes politiques du logement et de l'habitat (cf. partie II.B).

La mesure la plus coûteuse reste l'application d'un taux intermédiaire de TVA (10 % à compter du 1^{er} janvier 2014) pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation. Si le relèvement des taux opéré en loi de finances rectificative de décembre 2012 en a fortement minimisé le coût (- 1,2 milliard d'euros), la perte de recettes est encore évaluée à 3,9 milliards d'euros en 2014. En outre, le projet de loi de finances pour 2014 revient en partie sur cette réforme pour renforcer le soutien au logement social et à la rénovation énergétique des logements, sociaux et privés.

On citera aussi parmi les dispositifs les plus lourds en termes de coûts, qui sont aussi les plus caractéristiques en termes de stratégie :

- s'agissant de dispositifs encourageant l'accèsion à la propriété :

- le coût du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt, supprimé en 2011, continue à diminuer, mais s'établirait encore à 1,2 milliard d'euros (contre 2,1 milliards en 2012 et 1,6 en 2013) ;

- le coût des prêts à taux zéro et prêt à taux zéro renforcé diminue à 1,2 milliard d'euros en raison du ralentissement de la distribution des PTZ+.

L'exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement n'est pas décomptée dans la présente mission mais dans le programme 145 *Épargne* de la *mission Engagements financiers de l'État* ; elle joue néanmoins un rôle. Selon le projet annuel de performances attaché à ce programme, elle représenterait environ 720 millions d'euros de diminution des recettes de l'impôt sur le revenu.

- en matière de travaux d'amélioration et de développement durable :

- le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable se maintiendrait à 660 millions d'euros ;

- quant à l'éco-prêt à taux zéro, la dépense fiscale progresserait de 100 à 125 millions en 2014.

- La réduction d'impôt au titre des dons aux associations d'intérêt général croîtrait de 1,2 à 1,3 milliard d'euros.

- Le cumul des régimes successifs d'incitation à l'investissement locatif privé (les *Périssol*, *Besson*, *Robien*, *Borloo* et *Scellier*) atteindrait lui-même plus

d'1,5 milliard d'euros en 2014 (1,6 milliard en 2013). Auxquels il faut désormais ajouter le dispositif *Duflot* pour 35 millions d'euros.

- Le logement social bénéficie également de divers dispositifs fiscaux :
 - dont l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (1,1 milliard d'euros) ;
 - un taux de TVA qui serait ramené de 7 à 5,5 % pour la livraison et la vente de logements sociaux (1 350 millions d'euros – en progression de 240 millions), ainsi que pour l'achat de terrains à bâtir (190 millions d'euros) ;
 - ou l'exonération pendant 15 à 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (au coût non évalué par le projet annuel de performances mais qui atteignait 111 millions d'euros en 2008).

On peut enfin considérer que l'exonération des intérêts ou produits des livrets A, LDD et LEP, dont les dépenses fiscales ⁽¹⁾ devraient dépasser le milliard d'euros en 2014, constitue une forme d'aide au secteur social largement bénéficiaire des fonds ainsi récoltés.

2. Des recettes affectées pour des opérateurs de poids

- Comme on l'a vu précédemment, le quart des ressources du Fonds national d'aide au logement (FNAL), soit plus de 3,5 milliards d'euros, est directement issue de cotisations ou de taxes (cotisations des employeurs et prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement) ; sans compter la part de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou 1 % logement) que la loi de finances pour 2013 lui a attribuée pendant trois ans (à raison de 300 millions d'euros en 2014).

- On rappellera également les 527 millions d'euros de taxes affectées qui devraient revenir à la Société du Grand Paris (SGP) en 2014.

- L'un des principaux opérateurs du budget du logement, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), reçoit une fraction de la taxe sur les logements vacants, plafonnée à 21 millions d'euros. 19 millions sont prévus à ce titre en 2014 comme en 2013. Elle dispose aussi de ses propres recettes issues des participations des fournisseurs d'énergie versées en contrepartie des certificats d'économie d'énergie (environ 22,5 millions prévus en 2013).

Plus substantiellement, depuis la loi de finances pour 2013, l'ANAH bénéficie des ventes aux enchères des quotas « carbone ». Les prévisions pour ces recettes en 2013 étaient censées atteindre le plafond affecté de 590 millions d'euros, correspondant à la vente de 63 millions de tonnes à 9 euros la tonne. Mais les cours ont chuté pour s'établir à 4,30 euros la tonne au 1^{er} septembre 2013.

(1) *Inscrites au programme 145 Épargne. Livret Développement durable et livret d'épargne populaire.*

L'ANAH n'aura ainsi reçu que 130 millions d'euros au 31 juillet. Elle en escompte au total 201 millions d'euros en se fondant sur un scénario prudent de 57,4 millions de tonnes mis en vente à 3,50 euros la tonne.

3. La réinjection des pénalités dans les circuits de financement

- La loi de finances rectificative n° 2011-900 du 30 juillet 2011 a créé un fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) avec pour objet de recevoir les astreintes auxquelles l'État est condamné jusqu'à ce qu'une solution de logement soit proposée aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO ⁽¹⁾ et financer en retour des actions d'accompagnement de ces ménages. Il finance aussi des actions de gestion locative adaptée de logements loués à des associations et sous-loués à ces publics.

La gestion locative adaptée consiste en une activité de gestion « rapprochée et attentive » comportant un suivi, un accueil et une animation au quotidien, et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement, vis-à-vis des occupants. L'objectif est la prévention des difficultés des occupants et la sécurisation de la relation bailleurs-locataires. La finalité à terme est l'accès au logement ordinaire avec un statut de locataire.

Ce fonds est géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) qui agit au nom et pour le compte de l'État. Les préfets de région sont informés des enveloppes régionales arrêtées par le comité de gestion du fonds. Ils doivent faire remonter les dossiers de demande des associations en fonction des orientations nationales et des priorités locales. Le versement effectif du concours financier est subordonné à la signature d'une convention entre l'État et l'organisme portant le projet.

L'article 105 de la loi de finances pour 2013 a élargi le périmètre des actions pouvant être financées par le FNAVDL pour concerner également les personnes ou les familles non bénéficiaires du DALO qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement indépendant. Il peut s'agir de soutenir leur installation, mais aussi de prévenir ou gérer les éventuels incidents de parcours.

Au 24 septembre 2013, le Fonds présentait un solde de 23,3 millions d'euros et le montant total des engagements déjà signés s'élevait à un peu plus de 23 millions d'euros (dont 2,7 millions pour des publics non reconnus prioritaires) ; 8,2 millions avaient été payés et 6 millions devaient être encore versés en 2013.

- Le FNDOLLTS a été créé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social pour recevoir les majorations de pénalités versées par les communes ne respectant pas leurs obligations en logements sociaux et

(1) Droit au logement opposable.

contribuer au financement de logements locatifs à destination des ménages très modestes qui feront l'objet d'une convention spécifique. Le projet annuel de performances en prévoit la production de 2 000 en 2014.

Au 24 septembre 2013, le Fonds avait déjà reçu 4,9 millions d'euros et en attendait encore 6,4 millions en 2013.

4. La mobilisation des autres acteurs nationaux

a. L'élargissement des interventions de la Caisse des dépôts et consignations

L'aide, aujourd'hui, la plus substantielle en faveur du logement provient de l'accès aux prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et aux modalités très avantageuses (en durée et en taux) qui sont accordées aux organismes de logements sociaux, mais aussi depuis peu à Action logement, pour financer le développement et l'amélioration du parc social.

Cette liquidité et son prix modéré sont rendues possibles grâce à la récolte d'importantes ressources *via* les livrets d'épargne réglementée (livret A, LDD, LEP) dont l'attractivité pour les épargnants repose beaucoup sur l'exonération d'imposition de leurs revenus (voir *supra*).

La CDC a pu ainsi accorder plus de 24 milliards d'euros de nouveaux prêts en 2012, dont 14,9 milliards au profit du logement social et de la politique de la ville – en progression sur ce champ de 1 % par rapport à 2011. Elle a notamment directement contribué au financement de la construction ou de l'acquisition de plus de 105 000 logements et à la réhabilitation de plus de 210 000 autres logements. L'encours des prêts au logement social et à la politique de la ville est monté à 128 milliards d'euros.

Pour renforcer les capacités de la CDC à financer des programmes d'intérêt général, le Gouvernement a décidé en 2012 d'augmenter les plafonds de dépôt sur le Livret A et le Livret Développement durable. Sur l'année dernière, la collecte est ainsi montée à 49,2 milliards d'euros – au lieu des 35 milliards qui auraient résulté de la tendance « naturelle » de croissance des dépôts. Elle a permis de centraliser environ 29,6 milliards d'euros supplémentaires auprès des fonds d'épargne. En août 2013, la nouvelle collecte atteignait encore plus de 23 milliards et l'encours centralisé s'établissait à 243,3 milliards d'euros (après décollecte).

L'augmentation des volumes centralisés est telle que le Gouvernement a pu décider en juillet 2013 de rétrocéder 30 milliards d'euros aux banques ⁽¹⁾ pour les aider à remplir leurs propres obligations de liquidité en contrepartie d'une baisse de leur commissionnement pour la distribution des livrets de 0,5 à 0,4 % – et en conservant la possibilité de rappeler les liquidités en cas de besoin.

(1) Le taux de centralisation de la collecte auprès de la CDCD est ainsi ramené à 59,5 %, le taux de 65 % étant considéré comme un plafond.

Cette diminution d'un des coûts de la ressource initiale ⁽¹⁾ permet de conserver l'équilibre financier des fonds d'épargne malgré une mobilisation fortement accentuée, notamment à travers :

– l'augmentation attendue du volume des prêts pour les logements très sociaux, dont ils portent une partie du coût en les octroyant à des taux inférieurs au taux du Livret A (diminué de 20 points de base pour le prêt locatif aidé d'intégration ou PLAI) ;

– la pérennisation de l'éco-prêt social et la baisse de son coût.

Fin 2012, les organismes de logement social avaient obtenu la pérennisation d'un droit de tirage sur les fonds d'épargne – sans contingentement – pour financer leurs travaux de réhabilitation énergétique. Accordés sur quinze ans à un taux bonifié par l'État permettant de se caler sur le taux du Livret A, ces prêts (éco-PLS) permettent en outre de faire appel aux fonds structurels européens.

À l'occasion de la présentation du plan d'investissement pour le logement en mars 2013, il leur a été accordé une bonification accrue au taux du Livret A minoré de 75 points de base – soit 1 % aujourd'hui. Ce taux a même été porté à 0,5 % pendant six mois à compter d'août.

– l'octroi d'une prime exceptionnelle aux opérations de construction dont les dossiers de financement auront été validés par les services de l'État ou les collectivités délégataires entre le 1^{er} août 2013 et le 1^{er} février 2014. La totalité de ces primes s'élève à 120 millions d'euros directement consentis par la CDC.

La Caisse des dépôts et consignations a assuré au Rapporteur spécial que ses liquidités seront suffisantes pour accompagner l'accélération des programmes de construction et de rénovation de logements sociaux voulue par le Président de la République, de même que la croissance de ses autres secteurs d'activité et le prêt exceptionnel de 1 milliard d'euros par an accordé pendant trois ans à Action logement pour lui permettre d'accroître son soutien au logement social.

On relèvera par ailleurs que la CDC contribue également à la production de logements, notamment sociaux et bientôt intermédiaires, par ses filiales d'investissement et de gestion locative comme la Société nationale immobilière (SNI).

b. Le renforcement des investissements d'Action logement

Le 1 % logement désigne depuis 1953 la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). À l'origine, les entreprises devaient consacrer

(1) L'autre étant la rémunération versée aux épargnants titulaires des livrets, qui a été elle-même réduite en août 2013.

1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Depuis 1992, ce taux est fixé à 0,45 % ⁽¹⁾.

Sous l'impulsion de la loi du 25 mars 2009 ⁽²⁾, les organismes collecteurs associés à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ⁽³⁾ qui recueillent 95 % de la collecte se sont regroupés en 22 comités interprofessionnels du logement (CIL) et le rôle de pilotage de leur tête de réseau a été conforté. L'article 57 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, en cours de discussion, vise à pousser plus loin encore la réforme de la gouvernance du réseau (nommé Action Logement depuis 2009), tout en restaurant la relation contractuelle avec l'État que la loi de 2009 avait sensiblement déséquilibrée.

Avant celle-ci, en effet, les emplois des ressources issues de la PEEC et les montants qui leur sont consacrés relevaient d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'État. Ils sont, depuis, arrêtés par décret, après une concertation très inégale.

Or, non seulement les organisations syndicales et patronales contestent certains emplois imposés par l'État au regard des objectifs traditionnellement affichés par la PEEC rappelant le lien entre logement et emploi (le logement des salariés et l'accompagnement de la mobilité en faveur de l'emploi) mais en modifiant profondément les modalités d'utilisation des ressources, ces réformes ont fini par menacer l'équilibre financier du dispositif. Auparavant, le 1 % logement intervenait surtout par des prêts dont les remboursements constituaient une proportion importante de ses ressources, mais l'augmentation des emplois sous forme de subventions et le tarissement progressif des prêts antérieurs ont réduit le volume des retours qui ne représentent plus que 1,8 milliard d'euros en 2012. La collecte (1,6 milliard d'euros en 2012) n'augmentant pas à proportion de la diminution des remboursements, voire se dégradant avec la crise économique, les ressources d'Action logement ont commencé à baisser significativement, faisant apparaître un déficit en 2011 puis entraînant la révision à la baisse des emplois.

Après plusieurs étapes de négociation, le 12 novembre 2012, l'État et Action logement sont parvenus à un accord et ont signé une « lettre d'engagement mutuel » prévoyant le retour à un mode contractuel de gestion des emplois de la PEEC et une moindre ponction du Gouvernement en faveur des politiques publiques en contrepartie du renforcement du soutien du réseau au logement et au logement social en particulier. Le réseau s'est notamment engagé à emprunter auprès des Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) 1 milliard d'euros par an sur trois ans pour compléter ses ressources propres.

(1) Depuis 2006, le 1 % logement n'est plus versé que par les entreprises employant au moins 20 salariés. Les aides sont néanmoins maintenues pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 20 salariés.

(2) Loi n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(3) Dénommée Union des entreprises et des salariés pour le logement par ses membres.

Un décret du 27 août 2013 a ensuite défini les nouvelles enveloppes minimales et maximales pour les années 2013 à 2015.

LA NOUVELLE RÉPARTITION DES EMPLOIS DE LA PEEC EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

Interventions	2013 1 ^{ère} version		2013 2 ^{ème} version		2014 1 ^{ère} version		2014 2 ^{ème} version	
	Minim	Maxim	Minim	Maxim	Minim	Maxim	Minim	Maxim
Prêts accession et travaux	425	790	425	630	425	790	340	525
Autres aides aux personnes physiques	235	290	170	255	210	260	150	255
Dotations en fonds propres et subventions au logement social	220	275	450	630	220	275	450	630
Dotations en quasi-fonds propres et prêts in fine	330	410	0	0	330	410	0	0
Autres aides au logement social et intermédiaire	245	305	585	830	245	305	585	830
Prêts en faveur de la Foncière logement (AFL)	0	0	100	200	0	0	100	200
Structures collectives	90	110	75	105	90	110	75	105
Aides à caractère social	25	30	22	35	25	30	26	40
Financement APAGL	9	11	5	10	9	11	5	10
GRL	0	160	50	130	0	160	50	130
PNRU	780	–	800	–	950	–	900	–
Accès au logement des jeunes	21	26	85	120	21	26	100	200
Actions en territoires spécifiques	21	25	16	25	21	25	16	25
ANIL, ADIL	9	11	8	10	9	11	9	11
FNAL	400	-	400		400	–	300	–
ANAH	320	320	0	0	–	–	–	–

Selon les analyses du ministère en charge du logement, contrairement au schéma d'emplois précédent, la trésorerie du réseau devrait être préservée, même au-delà de 2015, et le quasi-équilibre des ressources et des emplois assurerait à Action logement les garanties de pérennité financière – d'autant que le remboursement de l'emprunt CDC a été pris en compte dans la fixation du schéma d'emplois. Le réseau disposerait donc bien de la capacité de rembourser cet emprunt. Il n'est cependant pas certain que le réseau disposera des mêmes capacités d'intervention après 2015.

Pour finir, un protocole de partenariat a été signé le 25 septembre entre la CDC et Action logement pour mettre en place « *l'enveloppe exceptionnelle* » de 3 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne et le premier contrat de prêt de 1 milliard d'euros.

Cette nouvelle ressource permettra de financer l'augmentation des aides au logement locatif social (de 500 millions d'euros supplémentaires chaque année) pour un montant global de 1,5 milliard d'euros d'aides par an de 2013 à 2015, représentant au total annuel 950 millions d'euros d'équivalent-subvention.

En outre, 120 millions d'euros en 2013 puis 200 millions en 2014 sont prévus pour les aides en faveur du logement des jeunes contre 26 millions auparavant. Ces aides ont vocation à financer le développement d'une offre de logements, en colocation, souvent en cœur de ville et de type logements intermédiaires, destinée aux jeunes salariés.

c. Une mutualisation plus aboutie des ressources du secteur locatif social

Partant du constat que, disposant d'un parc déjà bien amorti, certains organismes dégagent d'importants bénéfices d'exploitation sans les réinvestir dans une nouvelle production, alors que d'autres manquent de fonds propres pour faire face à leurs objectifs de développement, la loi n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 avait créé une taxe sur les recettes financières nettes des organismes de logements sociaux, dite « *taxe sur les dodus-dormants* », dans l'idée d'en réinjecter les recettes dans le secteur.

Cette première tentative de péréquation s'est révélée peu efficace, et peu productive. Le dispositif a alors été remplacé par un prélèvement sur le potentiel financier des organismes à l'occasion de la loi de finances pour 2011. Il imposait cette fois un prélèvement de 175 millions d'euros par an, auquel se rajoutait une majoration de 70 millions de la cotisation additionnelle sur l'autofinancement net déjà versée à la CGLLS⁽¹⁾. La facture était lourde pour le secteur et, malgré divers aménagements, sa répartition a été source de fortes distorsions entre bailleurs, indépendamment de leurs différences d'investissement dans la production nouvelle.

Après deux liquidations (au titre des exercices 2011 et 2012), il a été mis fin au prélèvement sur le potentiel financier à compter de 2013, en contrepartie de la signature par le secteur HLM d'un pacte d'objectifs et de moyens sur trois ans pour la relance des logements sociaux et de la mise en place d'un nouveau dispositif de péréquation des ressources disponibles des organismes HLM. Une solution de mutualisation a ainsi été élaborée par le mouvement HLM et a été validée lors de la signature du pacte le 8 juillet dernier.

(1) Caisse de garantie du logement locatif social.

Le nouveau mécanisme porte sur 280 millions d'euros en 2013 et en 2014. Il vise à faire en sorte que « *tous les organismes soient parties prenantes de l'accroissement de l'effort d'investissement du mouvement HLM* ». Le montant sera alimenté par une cotisation calculée en fonction des loyers (pour 50 %), du nombre de logements gérés (pour 25 %) et des cotisations versées par les organismes à la CGLLS (pour 25 %). Il intégrerait des abattements prenant en compte le pourcentage de locataires bénéficiant de l'APL, l'existence d'un patrimoine en zone urbaine sensible et la production récente.

Cette mutualisation s'opérera sous le contrôle de la profession. Est acté le principe d'un ciblage des aides sur les tensions territoriales ou des situations particulières. Cela se traduirait par une aide complémentaire sur chaque nouveau logement financé par un PLAI ou un PLUS d'un montant de 3 300 euros en zones I *bis* et I et de 1 300 euros en zones II et III.

Par ailleurs, en dépit de la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social, le Fonds dits de péréquation, qui en recueillait le produit, perdue avec le maintien de la majoration de taxe additionnelle sur l'autofinancement net et le complément désormais apporté par la surtaxe sur les plus-values supérieures à 50 000 euros obtenues sur la vente de logements, créée en loi de finances initiale pour 2013 ⁽¹⁾.

À travers le Fonds de péréquation, ces ressources contribuent au financement des opérations de rénovation urbaine et complètent les crédits de paiement inscrits au budget de l'État au profit de la production de logements sociaux. Au 24 septembre 2013, il présentait un solde de 75,9 millions d'euros, dont 67,5 millions issus de la surtaxe sur les cessions de logements de luxe.

Au-delà des trois fonds qu'elle héberge (FNAVDL, FNDOLLTS et fonds de péréquation – voir *supra*), le dispositif géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) assure également une forme de mutualisation du secteur.

Établissement public administratif, la Caisse de garantie a pour missions principales de :

– protéger les fonds d'épargne en accordant sa garantie aux prêts consentis par la CDC aux opérateurs de logement locatif social lorsque les collectivités refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie. Le montant total des encours garantis représentait 2 848 millions d'euros en 2012 ;

– contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement de ces mêmes organismes en ce qui concerne leur activité locative sociale.

Pour ce faire, elle collecte auprès des bailleurs locatifs sociaux une première cotisation assise sur les loyers et une cotisation additionnelle assise sur le nombre de logements et l'autofinancement net des organismes.

(1) Ces plus-values, déjà imposées à 19 %, supportent ainsi un prélèvement supplémentaire au taux progressif de 2 à 6 % (article 1609 nonies G du code général des impôts).

Ces perceptions lui assurent des recettes régulières d'environ 180 millions d'euros chaque année lui permettant de disposer d'une importante trésorerie. 2012 ayant été marquée par une moindre activité de garantie et d'aide, la CGLLS a pu dégager un résultat excédentaire de près de 78 millions d'euros.

Dans un référé n° 66565 rendu au mois de juillet 2013, la Cour des comptes a par ailleurs estimé que les fonds propres immobilisés par la CGLLS pour son activité de garantie sont « *hors de proportion avec la sinistralité de son activité* », soit 488 millions d'euros pour 232 000 euros de sinistres depuis 2002. ⁽¹⁾

Le Rapporteur spécial soutient donc la proposition du Rapporteur général tendant à prélever 78 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie soit pour renforcer les aides à la pierre, soit pour compléter le nouveau dispositif de mutualisation des ressources du secteur. Elle devrait être traitée dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative.

B. DES POLITIQUES DE LONG TERME QUI JOUENT DES DIFFÉRENTS LEVIERS POUR PALLIER LE RATIONNEMENT BUDGÉTAIRE

1. Accompagner vers et dans le logement

Pour remplir ses obligations et assurer l'effectivité du DALO, l'État œuvre à différents niveaux.

- Pour aller au-delà de la réponse aux besoins immédiats par la stratégie du logement d'abord : l'État s'est attaché depuis quelques années à réorganiser et renforcer le dispositif d'hébergement et d'insertion et à fluidifier le parcours vers le logement. Une partie des dispositifs mobilisés sont financés par le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* qui ont été sensiblement rebasés en 2013.

Ces financements sont complétés par les fonds de concours du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) issus du paiement des astreintes dues par l'État au titre du DALO.

Parallèlement, dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), l'État anime et coordonne, aux côtés des conseils généraux, l'action de l'ensemble des acteurs, publics et privés, susceptibles de faciliter l'accès à un logement autonome des ménages qui en sont exclus.

- Pour élargir l'accès au logement et accompagner les ménages fragiles : comme décrit précédemment, l'État contribue au financement des aides personnelles au logement, qui atténuent la charge des dépenses de logement, ainsi qu'à la couverture des ménages précaires modestes par un dispositif de garantie

(1) La CGLLS présente ainsi un taux de solvabilité de plus de 34 % des encours garantis, alors que la Réglementation de Bâle II exige que ce ratio, qui rapporte les fonds propres aux risques pondérés, soit au moins égal à 8 %.

contre les risques locatifs. Il soutient en outre les commissions travaillant à la prévention des expulsions.

• Enfin, pour trouver une solution de (re)logement des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO, des instructions ont été données aux préfets départementaux pour mobiliser leurs contingents réservés dans le parc social (voir partie I).

Il apparaît néanmoins que si les capacités existantes pourraient répondre aux besoins identifiés dans la plupart des départements, elles seraient insuffisantes en zones très tendues. En dernière analyse, l'efficacité de cette stratégie dépendra donc aussi largement du développement d'un parc adapté, abordable pour les plus modestes ou qui améliore la rotation au sein du parc social en facilitant la sortie des ménages accédant à plus d'aisance.

S'agissant du premier objectif, il est désormais prévu que les majorations de pénalités dues par les collectivités qui ne remplissent pas leurs obligations de production de logements sociaux serviront, *via* le FNDOLLTS, à renforcer le financement de logements très sociaux, dont les plafonds de loyers et de revenus seront inférieurs aux logements PLAI. Le projet annuel de performances pour 2014 en annonce le lancement de 2 000 en cours d'année.

2. Produire du logement, accessible, en volume suffisant et au bon endroit

Parce que la production ne suit pas les évolutions démographiques de la France, et parce que la crise du logement actuelle est aussi une crise de l'accessibilité du logement, l'objectif donné par le Président de la République, et réaffirmé dans le plan d'investissement pour le logement, est la construction de 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux prioritairement mis en œuvre dans les zones où la demande est la plus forte et où les loyers privés sont les plus élevés, ainsi que dans les communes n'ayant pas atteint le seuil légal de 20 ou 25 % de logements sociaux.⁽¹⁾

Pour ce faire, le Gouvernement s'est attaché, tout au long de l'année et jusqu'à la présente loi de finances pour 2014, à activer tous les leviers, budgétaires, fiscaux et partenariaux, à sa main.

a. La disponibilité du foncier constructible : un enjeu crucial, mais des leviers encore insuffisamment convaincants

Tous les acteurs s'accordent à souligner l'importance de cette condition. La rareté du foncier constructible, ou son indisponibilité, est un des principaux obstacles à la construction, sociale ou non, en zones tendues et une des premières causes du renchérissement des opérations. En outre, si cette contrainte n'est pas

(1) Qui a été renforcé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

levée, la concurrence entre programmes autour de biens rationnés alimentera les tendances inflationnistes du marché au risque d'absorber les aides mobilisées pour accélérer la production.

Conscient de cet enjeu, le Gouvernement s'attache à renforcer divers dispositifs existants (consolidation des capacités d'action des collectivités territoriales et des établissements publics fonciers, majoration des droits à construire).

- Plus substantiellement, la loi du 18 janvier 2013 précitée a ouvert d'importantes potentialités foncières en organisant la cession de terrains privés de l'État et de ses établissements publics, ou le recours à des baux emphytéotiques, afin de faciliter les opérations d'aménagement de quartiers et de construction de logements portées par les collectivités.

En prévoyant par ailleurs l'application d'une décote, pouvant aller jusqu'à 100 %, sur le prix de cession d'un terrain du domaine privé de l'État dès lors que l'acquéreur projette d'y réaliser un programme de construction dont 75 % au moins de la surface est dédiée au logement et qui inclut des logements sociaux, la loi réduit d'autant l'impact financier de cet achat sur le prix de leur production. Elle représente un effet de levier considérable en zones tendues.

Toutefois, ses résultats tardent à se concrétiser : à ce jour, seuls un ou deux lots du domaine privé de l'État auraient fait l'objet d'une cession ; enfin, les décrets étendant le dispositif au domaine privé de ses établissements publics n'ont été publiés que le 18 octobre dernier et se limitent à la Société nationale des chemins de fer français, à Réseau ferré de France, à Voies navigables de France et à la Régie autonome des transports parisiens.

- Quant aux terrains privés, après l'annulation du dispositif voté en loi de finances pour 2013, le présent projet de loi de finances propose une réforme de la taxation des plus-values de cessions immobilières visant à lutter contre la rétention.

S'agissant de biens immobiliers autres que les terrains à bâtir, son article 18 prévoit une réduction de 30 à 22 ans de la durée de détention nécessaire pour bénéficier d'une exonération fiscale totale ⁽¹⁾ – afin de réduire l'incitation à la rétention –, mais également un abattement supplémentaire de 25 % sur l'assiette imposable (tant à l'impôt sur le revenu qu'aux prélèvements sociaux) des plus-values de cessions intervenant entre le 1^{er} septembre 2013 et le 31 août 2014. Cette disposition est la traduction d'une instruction fiscale adoptée pendant l'été pour créer un choc d'offre immobilier et relancer le marché.

L'article supprime, en revanche, tout abattement sur les terrains à bâtir à compter du 1^{er} janvier 2014 afin de neutraliser l'impact de la durée de détention sur les choix des propriétaires à conserver ou non leurs biens. Si cette mesure est

(1) La durée est maintenue à 30 ans en matière de prélèvements sociaux.

de bon sens pour l'avenir, sa cohabitation avec le coup de pouce fiscal donné à la vente des biens bâtis pose question sur la cohérence de la stratégie globale.

Le renforcement de la déduction sur les biens bâtis peut évidemment encourager les propriétaires à les remettre sur le marché, et permettre à certains acquéreurs d'acheter ainsi leurs résidences principales ou de réaliser leurs projets locatifs. Toutefois, il s'agit en bonne partie de résidences secondaires qui le resteront et pour lesquelles cela représente un véritable effet d'aubaine. En outre, ces ventes ne créent pas les nouveaux logements qui manquent en France.

Le Rapporteur spécial considère qu'il serait plus efficace pour desserrer la contrainte foncière qui pèse lourdement sur la construction neuve, de favoriser plutôt la mise en vente des terrains à bâtir. Il a ainsi proposé un amendement « transférant » l'abattement supplémentaire applicable jusqu'au 31 août 2014 aux cessions de biens immobiliers autres que les terrains à bâtir sur les cessions concernant ces derniers. Associé à la suppression de tout abattement à compter du 1^{er} septembre 2014, le caractère incitatif de la mesure pourrait en être renforcé.

Le Rapporteur spécial observe également que, même temporaire, la faculté offerte aux départements par l'article 58 du projet de loi de finances de relever les droits de mutation à titre onéreux n'ira pas dans le sens d'un allègement des coûts fonciers.

b. Un décollage possible de la production sociale en 2014, malgré le retard pris en 2013

Pour une analyse plus poussée des moyens et leviers mis en oeuvre par le Gouvernement en faveur du logement social et, plus spécifiquement, des conditions nécessaires à la réalisation de l'objectif annuel de 150 000 nouveaux logements sociaux et à leur localisation pertinente, on peut se reporter aux travaux menés par la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances au premier semestre 2013 ⁽¹⁾.

2013 ne sera pas marquée par une forte production de logements sociaux : les tendances montrent qu'elle atteindrait 102 000 logements sociaux agréés pour les offices publics de l'habitat (OPH) et les entreprises sociales de l'habitat (ESH), soit une progression de seulement 5 % par rapport à 2012 (avec 98 000 unités). Un résultat encore éloigné de l'objectif de 120 000 annuels assigné à ces catégories d'organismes de logements sociaux – auxquels sont censées s'ajouter 30 000 unités pour les sociétés d'économie mixte (SEM ou EPL – entreprises publiques locales).

De fait, le secteur a fait preuve d'un certain attentisme jusqu'à ce qu'il obtienne les engagements qu'il jugeait indispensables pour boucler les financements nécessaires à une augmentation de 25 % de ses investissements.

(1) *Rapport d'information n° 1285 Mission d'évaluation et de contrôle. Propositions pour le logement social, Christophe Caresche et Michel Piron, juillet 2013.*

Après la présentation du plan d'investissement pour le logement en mars 2013, la signature, le 8 juillet, entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH) du Pacte d'objectifs et de moyens pour le développement du logement social en 2013-2015 en a formalisé les éléments-clé.

Parallèlement, l'État s'est attaché à renforcer les différents dispositifs d'aides, financiers et fiscaux, bénéficiant à la production et à la rénovation des logements sociaux, voire à en créer de nouveaux - comme on l'a vu précédemment - par la mobilisation du foncier public, l'accentuation des soutiens financiers d'Action logement, l'attribution d'une prime exceptionnelle, l'allègement du coût des prêts sur fonds d'épargne *etc.*

Une des mesures les plus emblématiques, même si elle traduit un effort financier moindre que les précédentes, est le maintien d'un taux réduit de TVA aux livraisons à soi-même de nouveaux logements sociaux (ainsi qu'aux travaux améliorant la performance énergétique des logements existants) et sa diminution. Porté de 5,5 à 7 % depuis 2012, la loi de finances rectificative pour 2012 prévoyait de l'augmenter encore à 10 % à compter de 2014. En cohérence avec ses ambitions de construction sociale, le Président de la République a finalement annoncé en mars que le taux applicable serait ramené à 5 %. Cet engagement est concrétisé par l'article 19 du projet de loi de finances pour 2014 (voté à 5,5 %).

Enfin, si les travaux de rénovation des logements sociaux, hors performance énergétique, ne suivent pas ce nouveau régime, ils continuent à bénéficier d'un taux privilégié au taux intermédiaire de TVA de 10 %.

Le Pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'État et l'USH prévoit aussi la prolongation des dispositifs d'exonération ou d'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties spécifiques aux nouveaux logements sociaux mais dont les durées de validité arrivent à leur terme, respectivement, en 2013 et 2014. Elle devrait trouver sans doute bientôt sa traduction. Mais pour lever les dernières incertitudes, le Rapporteur spécial porte deux amendements visant à les prolonger jusqu'à la fin de la période couverte par le Pacte, soit en 2015.

En tout état de cause, grâce aux efforts exceptionnels du Gouvernement et aux engagements de ses partenaires, le secteur n'a jamais cumulé autant d'aides pour produire (et améliorer son parc). Les différents acteurs s'accordent pour reconnaître que les conditions sont désormais réunies pour réussir les objectifs assignés par le Président de la République.

Enfin, au-delà du volume ciblé, rappelons que le nouveau Fonds FNDOLLTS devrait permettre de développer 2 000 logements très sociaux.

c. Le renforcement stratégique de l'offre de logements intermédiaires

Le manque d'un segment intermédiaire suffisant en zones tendues est une des dimensions sensibles de la crise actuelle du logement. L'important déséquilibre entre l'offre globale de logements et la demande dans ces territoires a favorisé une dérive des loyers libres, creusant leur décalage par rapport aux niveaux des revenus des populations et accentuant l'écart avec les loyers sociaux.

L'attractivité du parc social pour les catégories moyennes s'en est trouvée renforcée ; et il est devenu difficile d'en sortir faute d'une catégorie de logements restant accessibles. Il apparaît donc aujourd'hui essentiel de favoriser le développement d'une offre intermédiaire en zones tendues qui permette de fluidifier les parcours de logement, de relancer la rotation au sein du parc social et de proposer des niveaux de loyers plus supportables aux classes moyennes.

En étant lié à des plafonds de loyers et de ressources pour les locataires situés à des niveaux intermédiaires entre secteur social et parc privé libre et réservé aux territoires connaissant de fortes tensions en matière de logement, le nouveau régime de soutien fiscal à l'investissement locatif privé mis en place par la loi de finances pour 2013, le crédit d'impôt *Duflot*, était une première réponse à ces besoins. Mais s'il a fini par trouver son public d'investisseurs particuliers aux dires des professionnels de l'immobilier (sans que l'on sache encore dans quelles proportions), il ne touche, par définition, qu'une épargne individuelle limitée qui limite les volumes produits.

À travers son article 55, le projet de loi de finances pour 2014 vise donc à mobiliser des investisseurs plus substantiels. Réservé aux opérations de construction financées par des personnes morales dont le capital est détenu par des personnes soumises à l'impôt sur les sociétés, il s'adresse aux investisseurs dits institutionnels, tels que les entreprises d'assurances qui se sont largement désengagées du secteur depuis 20 ans.

En contrepartie du respect de plafonds de loyers et de ressources « intermédiaires », il assure la rentabilité du programme grâce à l'application d'un taux intermédiaire de TVA à 10 % et à l'exonération pendant 20 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les logements doivent être construits dans les zones géographiques tendues, être intégrés dans des opérations de construction comprenant au moins 25 % de surface de logements sociaux, et être mis en location aux conditions requises pendant au moins 20 ans. Toutefois, pour offrir une souplesse appréciée par les grands investisseurs, ils pourront commencer à vendre une partie des logements ainsi financés dès la onzième année.

L'étude d'impact considère que ce dispositif pourrait permettre la production de 10 000 nouveaux logements. Il s'agira pour l'essentiel d'un projet porté en partenariat par la Société nationale immobilière, filiale de la CDC. Rien ne garantit que le dispositif mobilise plus d'investisseurs puisqu'il ne contraint en rien les « institutionnels » à s'y engager. Toutefois, pour assurer la réussite de

cette première cible, et renforcer l'attractivité du dispositif, le Rapporteur spécial propose divers amendements tendant à :

– ouvrir le champ des investisseurs potentiels à des organismes dont le capital n'est détenu qu'en majorité, et non plus en totalité, par des personnes soumises à l'impôt sur les sociétés ;

– sécuriser l'équilibre financier de ces montages en garantissant le niveau actuel des loyers sur lesquels les projections ont été faites, en inscrivant si nécessaire ces plafonds dans la loi et en prévoyant leur indexation sur l'évolution de l'IRL (indice de référence des loyers) ;

– et proposant, pour plus de réalisme, de créer un niveau un peu supérieur de loyers pour Paris *intra muros*, au niveau des plafonds expérimentés par la Ville de Paris ;

– permettant enfin d'apprécier la condition de mixité sociale non plus seulement au niveau de l'opération de construction bénéficiaire du dispositif, mais au niveau, le cas échéant, d'une opération d'aménagement dans laquelle elle s'intégrerait.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de ce nouveau dispositif dépend d'une ordonnance qui doit définir juridiquement le logement intermédiaire. Dans son audition par la commission élargie du 30 octobre, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a annoncé qu'elle devrait paraître avant la fin de l'année.

3. Rénover et améliorer la performance énergétique des logements

Les ambitions de ce deuxième grand axe de la politique du logement sont aussi élevées que les précédentes : est visée la rénovation, notamment énergétique, de 500 000 logements par an à l'horizon 2017 (logements sociaux compris).

L'enjeu est en effet de taille, non seulement pour alléger, du moins contenir, la future facture énergétique de leurs habitants dont le coût s'alourdit rapidement, mais aussi pour réussir l'objectif de diminuer de 38 % les consommations du parc existant à l'horizon 2020, l'objectif global étant de doter d'une isolation thermique de qualité 1 million de logements par an, neufs et anciens.

a. La conjugaison de plusieurs incitations fiscales

On rappellera en premier lieu que les dispositifs soutenant la production (crédit d'impôt pour l'investissement locatif par exemple) ou l'acquisition de logements neufs (PTZ+) ont été fortement « verdis » ces dernières années, accordant un avantage fiscal supérieur selon le bon niveau de performance énergétique ou imposant le respect de la réglementation thermique la plus élevée.

En tout état de cause, tous les permis de construire déposés depuis le 1^{er} janvier 2013 sont soumis à la réglementation thermique 2012 (Bâtiments Basse Consommation). Le prochain objectif, désormais, est la généralisation des bâtiments à énergie positive d'ici à 2020.

S'agissant de la rénovation des logements déjà existants, la problématique est plus complexe car elle suppose des travaux souvent coûteux, en particulier pour améliorer la performance énergétique, et vise un parc dont un quart appartient à des bailleurs privés qui peuvent ne pas avoir d'intérêt immédiat à le rénover, ni les moyens de le faire.

Nous ne reviendrons pas sur les dispositifs mis en place pour aider la rénovation des logements sociaux (éco-prêt social et taux réduits de TVA - voir *supra*).

Les propriétaires du parc privé, occupants ou bailleurs, peuvent aussi bénéficier de plusieurs avantages fiscaux :

- Des taux réduits et intermédiaire de TVA : l'article 279-0 bis du code général des impôts (CGI) soumet au taux « réduit » de la TVA les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans. Fixé à 5,5 %, puis à 7 % depuis le 1^{er} janvier 2012, la loi de finances rectificative pour 2012 a prévu de le porter à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Cependant, un article additionnel au projet de loi de finances pour 2014 distingue désormais les travaux de rénovation énergétique auquel il propose d'appliquer un taux de 5 % (qui devrait être voté à 5,5 %) – conformément aux déclarations du Président de la République lors de la Conférence environnementale le 20 septembre dernier.

- Un crédit d'impôt Développement durable : les contribuables qui effectuent dans leur habitation principale des dépenses d'acquisition, réalisées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2015, de gros équipements, d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage peuvent bénéficier sous certaines conditions d'un crédit d'impôt sur le revenu variable de 10 % à 40 % du montant de leurs dépenses, selon leur nature, dans la limite d'un plafond pluriannuel spécifique (incluant la TVA au taux de 19,6 % ou à taux réduit selon les travaux). La loi de finances pour 2012 a renforcé l'incitation financière pour les rénovations lourdes.

Pour la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique de l'habitat, l'article 56 du projet de loi de finances 2014 prévoit la réforme du dispositif, concomitamment avec celle de l'éco-prêt à taux zéro, afin de simplifier les deux dispositifs et de les orienter davantage encore vers les rénovations lourdes.

● Un éco-PTZ : pour inciter à la rénovation énergétique performante, l'article 100 de la loi de finances pour 2009 a accordé aux ménages un prêt à taux zéro pour financer un ensemble cohérent de travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un logement achevé avant 1990 utilisé comme résidence principale. Ce prêt, qui prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements de crédit, s'adresse aux propriétaires, bailleurs ou occupants, qu'ils soient personnes physiques ou sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés dont un des associés est une personne physique. Les travaux qui ouvrent droit au prêt doivent :

- soit constituer un « bouquet de travaux » : la combinaison d'au moins deux actions éligibles ;
- soit permettre d'atteindre une « performance énergétique globale » minimale du logement (calculée par un bureau d'études thermiques) ;
- soit constituer des travaux de réhabilitation de système d'assainissement non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie.

La loi de finances initiale pour 2012 a porté de 10 à 15 ans la durée de remboursement pour les bouquets comportant trois actions ou plus et pour l'option « performance énergétique globale ». Elle a en outre rétabli la possibilité de cumuler CIDD et éco-PTZ est rétablie (sous conditions de ressources, que l'article 56 du projet de loi de finances pour 2014 fait désormais varier selon la composition familiale du ménage).

Par ailleurs, la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a introduit la possibilité pour les syndicats de copropriétaires de souscrire un éco-prêt. Avec la publication du décret n° 2013-205 du 11 mars 2013 relatif à l'emprunt collectif de copropriété, l'entrée en vigueur de l'éco-PTZ « collectif », qui était suspendue à la définition de ce « droit commun » du crédit collectif, devrait intervenir au 1^{er} janvier 2014. L'article 56 du projet de loi de finances s'attache à en consolider le régime.

● Ces dispositifs centraux de la stratégie en faveur de la rénovation des logements sont complétés par quelques autres avantages :

– les dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration exposées par un propriétaire bailleur sont déductibles des revenus fonciers imposables à l'impôt sur le revenu – mais cette déduction n'est pas cumulable avec le CIDD ;

– le dispositif d'aide à l'investissement locatif intermédiaire institué par la loi de finances pour 2013 (dit *Duflot*) peut s'appliquer à des logements anciens ne satisfaisant pas aux critères de décence acquis en vue d'être réhabilités. Après travaux, les logements doivent présenter des prestations proches de celles de logements neufs.

b. Et de soutiens renforcés de l'ANAH, indispensables pour les plus modestes

Le réseau Action logement propose également divers prêts pour travaux, s'adressant aux particuliers, souvent en complément des dispositifs gérés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), ou bénéficiant aux logements sociaux. Le programme de rénovation urbaine, largement financé par le 1 % logement, participe aussi de la stratégie d'amélioration de l'habitat.

L'ANAH est l'opérateur exclusif de la mission pour la promotion de la qualité et du développement du parc de logements privés existants. En effet, si elle accompagne majoritairement des propriétaires occupants, et désormais les copropriétés en difficulté, en aidant des propriétaires non occupants, l'Agence contribue à remobiliser le parc vacant dans la mesure où ses aides sont conditionnées à l'engagement des propriétaires à occuper le logement réhabilité pendant six ans ou à le donner en location durant neuf ans à titre de résidence principale sous conventionnement « loyer maîtrisé »⁽¹⁾. Elle peut aussi accompagner la transformation de locaux non affectés à l'usage d'habitation en logements.

Depuis son transfert par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la lutte contre l'habitat indigne⁽²⁾ a été sa première priorité pendant quelques années. Puis ses objectifs ont évolué avec les problématiques rencontrées par l'habitat privé ancien. Pour 2013, l'action de l'ANAH est centrée autour de quatre priorités d'intervention : la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ; le traitement des copropriétés en difficultés ; la lutte contre la précarité énergétique ; et l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

Ses interventions se concrétisent pour l'essentiel sous forme de subventions versées aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants modestes qui réalisent des travaux d'amélioration des résidences principales achevées depuis plus de 15 ans.⁽³⁾

Pour ce faire, l'ANAH dispose de plusieurs sources de recettes (voir II.A), dont le produit de la vente des quotas carbone qui s'est substitué en 2013 aux participations d'Action logement. Toutefois, avec la chute des cours, ce produit n'atteindra pas le montant attendu de 590 millions d'euros en 2013, mais seulement 201 millions selon les estimations prudentes de l'Agence – ce qui est

(1) Un conventionnement sans travaux peut également être signé entre des bailleurs et l'ANAH pour bénéficier d'abattements fiscaux sur les revenus de la location en contrepartie de baux à loyers intermédiaires, sociaux ou très sociaux.

(2) Qui concerne les logements faisant l'objet d'interventions lourdes de sortie de péril ou d'insalubrité et les logements aidés pour des travaux de réduction ou de suppression du risque de saturnisme.

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

très inférieur aux contributions qu'elle recevait les années précédentes d'Action Logement (480 millions d'euros de 2009 à 2011 puis 380 millions en 2012).

Enfin, si son fonds de roulement est devenu conséquent (307 millions d'euros fin 2012), c'est le résultat d'un certain ralentissement de l'activité de l'Agence, constaté pendant deux ans après la réforme du régime des aides en septembre 2010⁽¹⁾, mais aussi du décalage entre les crédits de paiements reçus et ceux versés aux bénéficiaires de ces aides. Au 31 décembre 2012, les engagements restant à honorer s'élevaient à plus de 814 millions d'euros (hors FART) ; leur paiement mobilisera 274 millions en 2013 et 130 en 2014. Le fonds de roulement cumulé est donc destiné à couvrir en priorité les engagements non soldés.

Aussi, l'Agence a-t-elle révisé à la baisse son budget prévisionnel pour 2013 à 248 millions d'euros et choisi d'établir son programme d'interventions pour 2014 sur ces tendances financières (voir tableau page suivante).

On relèvera à la marge que l'Agence poursuivra ses efforts pour réduire ses frais de fonctionnement, dont le budget diminuera de 22 à 20 millions d'euros. Son plafonds d'emploi sera notamment réduit de 2 équivalent-temps plein (à 118 ETP). Pour faire face aux nouvelles missions confiées par l'État et mettre en place un nouveau modèle d'animation du réseau, l'Agence s'est engagée depuis 2012 dans une réorganisation de ses services et un redéploiement actif de ses effectifs.⁽²⁾

Quant à son programme d'intervention, l'Agence escompte une nette progression des travaux de lutte contre la précarité énergétique réalisés par les propriétaires occupants en 2014. Sans renoncer à ses autres priorités, le conseil d'administration de l'ANAH a adopté en mars 2013 de nouveaux régimes d'aides avec pour principal objet de renforcer ses financements en matière de travaux d'économies d'énergie.

Cette réforme a été menée en lien avec les évolutions du programme « Habiter Mieux ». Celui-ci repose sur les crédits du Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)⁽³⁾ dont l'ANAH est gestionnaire. Le Fonds a été initialement doté de 500 millions d'euros de crédits pour le traitement de 300 000 logements appartenant à des propriétaires occupants modestes sur la période 2010-2017. Ils sont complétés par les recettes issues de la délivrance des certificats d'économie d'énergie. Les aides du FART, dites aides de solidarité écologique (ASE), viennent en complément des aides versées par l'ANAH aux propriétaires occupants modestes.

(1) Elles sont désormais attribuées après un diagnostic technique des besoins, et non plus automatiquement suivant des barèmes ouverts (selon l'ancienne logique de guichet).

(2) À noter que les demandes d'aides des propriétaires sont instruites par les agents des directions départementales des territoires (DDT).

(3) Créé dans le cadre des investissements d'avenir financés par le Grand emprunt 2009-2010.

Mais le programme « Habiter Mieux » a connu une montée en charge très progressive, même après la conclusion de l'ensemble des partenariats nationaux (avec notamment les fournisseurs d'énergie) et locaux (formalisés par des contrats locaux d'engagement – CLE – contre la précarité énergétique) exigés par le dispositif. En cumul à mi-2013, seuls 23 222 ménages se sont engagés dans un projet de travaux de rénovation thermique de leur logement. 42,1 millions d'euros d'aides de solidarité écologique (ASE) ont été versées au titre du programme, ce qui a permis de réaliser 410,9 millions d'euros de travaux avec un gain énergétique moyen obtenu à l'issue des travaux est de 37 %.

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2014

	Nombre de logements			Montants engagés <i>en millions d'euros</i>		
	LFI 2013	2013 réalisation projetée	2014	LFI 2013	2013 réalisation projetée	2014
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	22 400	18 400	18 400	253	189	189
<i>dont propriétaires bailleurs (PB)</i>	<i>12 900</i>	<i>8 900</i>	<i>8 900</i>	<i>194</i>	<i>130</i>	<i>130</i>
<i>dont propriétaires occupants (PO)</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>	<i>44</i>	<i>44</i>	<i>44</i>
<i>dont copropriétés</i>	<i>6 500</i>	<i>6 500</i>	<i>6 500</i>	<i>15</i>	<i>15</i>	<i>15</i>
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)				12	12	12
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI)	45 000	30 400	37 950	147	153	205
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>30 000</i>	<i>15 400</i>	<i>22 950</i>	<i>100 (*)</i>	<i>106 (*)</i>	<i>158 (*)</i>
<i>dont autonomie</i>	<i>15 000</i>	<i>15 000</i>	<i>15 000</i>	<i>47</i>	<i>47</i>	<i>47</i>
Copropriétés en difficulté	20 000	20 000	20 000	56	56	56
Humanisation des centres d'hébergement				10	10	10
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)				30	30	30
Fonctionnement				22	22	20
TOTAL	87 400	68 800	76 350	530	472	522

Totaux PB <i>via la lutte contre l'habitat indigne et dégradé</i>		8 900	8 900		130	130
<i>dont rénovation thermique</i>		<i>1 900</i>	<i>1 900</i>		<i>13 (*)</i>	<i>13 (*)</i>
Totaux PO		33 400	40 950		197	249
Totaux copropriétés		26 500	26 500		71	71
Totaux rénov. éner. (objectif direct ou intégré) hors copptés		17 300	24 850		119 (*)	171 (*)

Sources : ANAH et commission des Finances (*) Auxquels s'ajoutent des aides complémentaires au titre du FART.

Pour réduire davantage le reste à charge pour les propriétaires occupants, les ASE ont été revalorisées en avril 2012, et ouvertes aux copropriétaires. Puis les annonces du président de la République le 21 mars 2013, lors de la présentation du plan d'investissement pour le logement, ont placé le programme au cœur du nouveau plan de rénovation énergétique de l'habitat afin de renforcer le caractère incitatif des dispositifs d'aides. ⁽¹⁾

LE NOUVEAU RÉGIME DES AIDES DE L'ANAH

Il s'applique depuis le 1^{er} juin 2013 et impose dans tous les cas une évaluation énergétique avant et après travaux.

– **Pour les propriétaires occupants** : la principale mesure d'adaptation est la majoration des taux de subvention appliqués aux travaux de lutte contre la précarité énergétique (c'est-à-dire les travaux d'économies d'énergie compris dans un projet de travaux d'amélioration éligible à l'aide de solidarité écologique) à 35 et 50 % du montant total des travaux.

L'aide de solidarité écologique (ASE) du FART a été portée de 1 600 à 3 000 euros et peut atteindre 3 500 euros lorsqu'elle est complétée par une aide d'une collectivité territoriale d'un montant minimum de 500 euros.

En parallèle, les plafonds de ressources des propriétaires occupants ont été simplifiés et revalorisés :

– le plafond standard (désormais appelé « *très modestes* ») a été augmenté de 15 % en Île-de-France et de 20 % dans les autres régions. La proportion de ménages de propriétaires occupants dont les ressources sont inférieures à ce plafond a été ainsi portée à environ 30 % ;

– le plafond majoré (appelé « *modeste* ») a été relevé de 5 % en Île-de-France par rapport à l'ancien plafond « majoré », afin d'atteindre dans l'ensemble des régions une proportion de 15 % de ménages dont les ressources sont comprises entre le plafond standard et le plafond majoré.

Au final, plus de 45 % des propriétaires occupants sont désormais éligibles.

– **Pour les propriétaires bailleurs**, pour encourager la prise en compte de la problématique énergétique dans le secteur locatif et le développement d'un parc privé à vocation sociale :

La liste des situations pouvant donner lieu à l'octroi d'une aide de l'ANAH a été étendue au cas des « *projets de travaux d'amélioration des performances énergétiques* », permettant un gain d'au moins 35 %, menés dans des logements peu ou pas dégradés. Ils bénéficient alors d'un taux de subvention de 25 % et peuvent désormais recevoir une ASE du programme « Habiter Mieux » de 2 000 euros par logement conventionné.

D'autre part, les primes aux bailleurs accordées en conventionnement avec travaux ont été revalorisée dans certains cas (notamment avec l'extension de la prime de réduction de loyer aux logements moyennement dégradés en zone tendue et augmentation du plafond de la prime à 150 euros sous-réserve d'une participation égale au maximum au triple de la participation des collectivités)

(1) Cf. le nouveau décret FART n°2013-610 du 10 juillet 2013. La nouvelle convention fixe un objectif de 100 000 logements rénovés entre 2013 et 2015, dont 66 000 logements de propriétaires occupants.

- **Pour ce qui est des syndicats de copropriétaires**, le régime d'aide a été revu, en faisant notamment évoluer les conditions de financement des travaux dans le cas des OPAH « copropriété », avec l'objectif de mieux encadrer la notion de travaux lourds et de permettre le déplafonnement des travaux en cas de dégradation très importante du bâti, de travaux permettant un gain de performance énergétique supérieur à 50 % et, à titre exceptionnel, de désordres structurels avérés et particulièrement difficiles à traiter.

En outre, les financements du FART s'appliquent maintenant aussi aux copropriétés en difficulté, pour les encourager à réaliser des travaux d'amélioration thermique. La prime du FART, qui s'adosse à l'aide de l'ANAH versée au syndicat de copropriétaires, s'élève dans ce cas à 1 500 euros par lot de copropriété.

Enfin, le programme d'investissements d'avenir (PIA) « *Rénovation thermique de logements privés* » a créé le Fonds de soutien à la rénovation énergétique de l'habitat (FSREH)⁽¹⁾, sur lequel, par décision en date du 31 juillet 2013, le Premier ministre a décidé de redéployer 135 millions d'euros du FART. L'enveloppe vise à contribuer à la rénovation de plus de 95 000 logements.

Ce fonds vient compléter les primes accordées aux ménages modestes éligibles au FART (voir *supra*) et financer durant deux ans une prime en faveur des propriétaires occupants un peu plus aisés mais n'entrant pas dans les plafonds du FART⁽²⁾. Pour en bénéficier, ces derniers doivent réaliser des travaux de rénovation énergétique lourde, c'est-à-dire un bouquet d'au moins deux actions efficaces de rénovation énergétique, dans leur résidence principale. La prime exceptionnelle a été lancée le 19 septembre 2013. Pour un montant forfaitaire de 1 350 euros, elle est accessible aux deux-tiers des ménages français.

Dans le même temps, un « *nouveau service de la rénovation énergétique* » a été mis en place : en plus d'un numéro d'appel et d'un site internet, 450 guichets appelés "Points rénovation info service" ont été répartis sur le territoire.

Le Gouvernement a ainsi déployé tout un éventail d'aides financières pour accompagner les propriétaires privés dans la rénovation énergétique de leurs logements. Ce soutien est d'autant plus substantiel que les ressources des ménages bénéficiaires sont modestes. Pour les autres toutefois, malgré un renforcement des aides, le reste à charge sur des travaux souvent très onéreux pourrait s'avérer difficile à financer. En dépit des économies attendues, cela pèsera sur leur engagement dans la démarche. Le Gouvernement a donc confié la mission à la Caisse des dépôts et consignations de réfléchir aux solutions envisageables pour lever ces blocages. Un rapport lui a été remis en juin qui formule diverses pistes (tiers financements, création d'un dispositif national de garantie pour encourager les banques à traiter les prêts pour la rénovation énergétique comme des prêts immobiliers plutôt que comme des prêts à la consommation, plus courts et plus chers). Elles sont à l'étude.

(1) Géré par l'Agence de service et de paiement (ASP).

(2) En l'occurrence, pour les ménages dont les revenus ne dépassent pas 25 000 euros pour une personne seule, et 50 000 euros pour une famille avec deux enfants.

4. Soutenir l'accèsion sociale à la propriété

Au-delà de l'enjeu social que représente l'accèsion à la propriété, elle peut être aussi une des réponses à la crise actuelle du logement, parce qu'elle réduit la demande s'adressant au parc locatif et, en favorisant la sortie par l'accèsion des locataires, accroît la mobilité dans le secteur social.

En étant désormais largement centrés sur les logements neufs, les aides à l'accèsion à la propriété contribuent aussi à soutenir le développement du parc privé et l'activité du secteur du bâtiment.

• La plupart des ménages recourant à un emprunt, l'État s'est principalement attaché à mettre en place des dispositifs qui solvabilisent les candidats à l'acquisition d'un logement, en particulier les plus modestes, et sécurisent de la sorte leur projet d'accèsion. Le principal dispositif, aujourd'hui, est le Prêt à taux zéro (dit PTZ+) qui vise à alléger le coût de l'acquisition ⁽¹⁾. Il est complété par les dispositifs suivants, censés accompagner les autres phases d'un projet d'acquisition :

– un régime d'exonération fiscale sur les primes et intérêts de l'épargne logement qui encourage la démarche d'épargne préalable ;

– et les aides personnelles au logement en accèsion qui permettent de diminuer les mensualités de remboursement des ménages modestes et renforcent leur sécurisation en cas de difficultés.

Les collecteurs de l'UESL proposent également des prêts accèsion, dont la distribution favorise, depuis 2011, les salariés en mobilité professionnelle et les jeunes de moins de 30 ans, avec un effort particulier en zone tendue.

Après son recentrage sur les logements neufs (ou remis à neuf et hors vente de logements sociaux à leurs occupants) et sa mise sous plafond de ressources en 2012, le PTZ+ a connu une forte chute de sa distribution. Près de 352 000 prêts avaient été accordés en 2011 ; seuls 80 565 ont été émis en 2012.

La réintroduction, fin 2012, d'un différé de remboursement pour les deux premières tranches de revenus devrait avoir assoupli les conditions d'emprunt des plus modestes. Toutefois, en 2012, ces deux tranches représentaient déjà 43 % des prêts émis et 71 % des volumes de crédits d'impôt engagés. Au demeurant, la progression, constatée sur le premier semestre 2013, des proportions de ces deux premières tranches (à 59 % des PTZ+ émis et 83 % des aides) semble être davantage le résultat de l'exclusion d'une nouvelle tranche supérieure de revenus – pour compenser le différé – que celui de la croissance de leurs volumes en valeurs absolues, peu différentes de l'exercice précédent.

(1) Le coût de l'absence d'intérêt sur le prêt à 0 % est compensé aux établissements prêteurs sous forme de crédit d'impôt sur les sociétés.

Ces recentrages visaient explicitement à réduire le « coût » fiscal du dispositif pour le budget de l'État (faisant passer l'objectif de dépense nette maximale par génération annuelle de logements aidés de 2,6 milliards d'euros en 2011 à 820 millions en 2012) en privilégiant dans le même temps son efficacité sociale. La dépense fiscale cumulée en 2014 s'élèvera encore à plus de 1,2 milliard d'euros.

Le problème est que la stagnation des PTZ+ s'inscrit dans une stagnation plus large de l'accession à la propriété. Le phénomène n'est pas surprenant dans l'actuel contexte de crise économique et social. Mais le blocage, voire le recul de l'accession depuis 2012 est des premiers facteurs du ralentissement des programmes de construction.

On constate ainsi un recul de la production pour la deuxième année consécutive. Sur la seule période d'octobre 2012 et septembre 2013, le nombre de logements neufs mis en chantier est en repli de 11,1 % à 341 808 unités et le nombre de permis de construire, qui représente les futures mises en chantier, diminue de 16 % à 446 989 unités.

• Au-delà du dispositif général, sont également maintenus trois dispositifs mettant davantage l'accent sur l'accession sociale à la propriété :

– le prêt à l'accession sociale (PAS), qui bénéficie de la garantie de l'État, est destiné aux ménages dont les revenus sont au niveau des plafonds de ressources du PLUS.

– le prêt social de location-accession (PLSA) ouvre droit à un taux réduit de TVA et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans : les ménages bénéficiaires peuvent ainsi devenir propriétaires d'un logement neuf après une phase locative à loyer modéré ; et des garanties de rachat du logement et de relogement sont apportées en cas d'accidents de la vie. Ils peuvent cumuler ce dispositif avec le PTZ+. Et pour faciliter sa distribution par les établissements de crédit, ceux-ci peuvent le refinancer auprès de la Caisse des dépôts et consignations, sur des ressources issues de la collecte du livret A et du livret de développement durable.

– et la TVA à taux réduit pour les opérations réalisées à proximité des zones de rénovation urbaine qui a rencontré un réel succès. L'article 19 du projet de loi de finances prévoit de maintenir ce taux à 5 % (vraisemblablement voté à 5,5 %) sur un périmètre ramené de 500 à 300 mètres.

Le Rapporteur spécial a porté un amendement pour que les projets touchés par cette réforme puissent continuer à bénéficier du taux réduit si leur permis de construire a été déposé avant le 1^{er} janvier 2014. Il s'agit d'éviter que l'équilibre financier, et partant, l'aboutissement des projets en VEFA ne soient pas remis en cause parce que des lots non vendus tomberaient sous le nouveau régime.

• Une autre voie favorable à l'accèsion sociale à la propriété est la vente, par les organismes HLM, des logements qu'ils ont acquis ou construits depuis plus de dix ans. L'article 29 de la loi du 13 juillet 2006 encourage ces ventes en permettant aux organismes HLM de vendre leurs logements en appliquant une décote ou une surcote de 35 % sur le prix estimé par le service des domaines. Et pour éviter des reventes spéculatives de logements sociaux ayant fait l'objet d'une décote, il est prévu un dispositif de remboursement par l'acquéreur à l'organisme HLM de la plus-value éventuellement réalisée si le logement est revendu dans les cinq ans de l'acquisition. De même, les conditions de relocation de ces logements sont encadrées.

Les recettes issues de ces ventes sont devenues essentielles pour reconstituer les fonds propres des organismes de logements sociaux et leur assurer les capacités de réaliser les objectifs de production et de rénovation donnés par le Président de la République. La mission d'évaluation et de contrôle sur le logement social a fortement souligné les enjeux de ces ventes et recommandé d'en améliorer les conditions ⁽¹⁾. En effet, cette voie pâtit de la crise, mais aussi d'un régime encore trop complexe pour les organismes de logements sociaux et pas assez sécurisant pour les accédants modestes qui connaissent des difficultés croissantes à boucler leur plan de financement.

(1) *Rapport d'information n° 1285 Mission d'évaluation et de contrôle. Propositions pour le logement social, Christophe Caresche et Michel Piron, juillet 2013.*

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, et de M. François Lamy, ministre chargé de la Ville, lors de la commission élargie du 30 octobre 2013 à 9 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Égalité des territoires, logement et ville.

*Suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Égalité des territoires, logement et ville.*

La Commission examine ensuite l'article 64 rattaché.

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

Article 64

Modification du barème des aides personnelles au logement

Texte du projet de loi :

I.– Par dérogation aux dispositions du septième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale, les paramètres de calcul de l'aide personnalisée au logement et ceux de l'allocation de logement sociale ne sont pas révisés pour l'année 2014.

II.– Après le sixième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'évaluation des dépenses accessoires retenues forfaitairement peut faire l'objet de dispositions particulières, afin de tenir compte de l'existence d'un conventionnement spécifique, pour les logements ayant bénéficié des ressources apportées par le fonds instauré par l'article L. 302-9-3. »

Observations et décisions de la Commission :

Le présent article vise à contenir l'augmentation des dépenses d'aides personnelles au logement en gelant leurs paramètres de calcul aux niveaux de ceux de 2013.

I. Le droit existant

Il existe trois catégories d'aides personnelles au logement attribuées sous condition de ressources :

– l'allocation de logement familiale (ALF). Relevant du code de la sécurité sociale (article L. 542-1), elle est intégralement financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) ;

– l'allocation de logement sociale (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale (article L. 831-1), mais est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

– et l'aide personnalisée au logement (APL), régie par le code de la construction et de l'habitation (art. L. 351-1 et suivants du CCH) et financée elle aussi par le FNAL.

L'APL et l'ALS bénéficient d'un financement du budget de l'État *via* la subvention d'équilibre que le programme 109 *Aide à l'accès au logement* de la présente mission apporte au FNAL. Cette contribution s'est élevée à 5 734 millions d'euros en 2012 sur un total de dépenses pour les trois aides de 17 milliards.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu l'indexation annuelle sur l'évolution de l'indice des loyers (IRL, défini à

l'article 17 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989) des paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul de ces aides personnelles.

Cela concerne les plafonds de loyers, les plafonds de mensualités pour les nouveaux accédants, le montant forfaitaire des charges, les équivalences de loyer et de charges locatives en foyer et le terme constant de la participation personnelle du ménage.

Les planchers de ressources pris en compte pour calculer les aides au logement versées aux allocataires étudiants sont également indexés chaque année sur cette base. Le paramètre R0 du barème locatif (hors foyers), qui représente le montant de ressources en-deçà duquel l'aide maximale est maintenue, est quant à lui actualisé automatiquement chaque année en fonction de l'évolution du revenu de solidarité active (RSA) socle et de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) en vigueur le 1er janvier de l'année de référence des revenus pris en compte dans le calcul de l'aide.

La révision s'effectue au 1^{er} janvier sur la dernière valeur connue de l'IRL.

II. Le dispositif envisagé

Se prévalant d'une faible prévision d'inflation pour 2014 (1,3 % en projet de loi de finances pour 2014 contre 1,75 % en projet de loi de finances pour 2013), le **I** du présent article prévoit le maintien des paramètres de calcul de l'APL et de l'ALS à leur niveau de 2013 afin de contribuer à la stabilisation des dépenses de l'État.

L'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale propose le même gel des barèmes de l'ALF pour contenir les dépenses de la branche famille des régimes sociaux.

De fait, ces dépenses connaissent une forte dynamique sous la double combinaison de l'évolution du nombre des bénéficiaires en cette période de crise économique et sociale et de l'impact de toute indexation sur une assiette déjà très substantielle.

La seule actualisation des paramètres des barèmes au taux plafonné à 1 % en 2012 aura représenté un coût budgétaire, pour ne considérer que l'État, d'environ 94 millions d'euros en année pleine. *A fortiori*, l'indexation de 2,15 % opérée au 1^{er} janvier 2013 pourrait lui coûter 204 millions d'euros.

A contrario la réforme proposée générerait une économie estimée, pour 2014, d'au moins 93 millions d'euros pour l'État et de plus de 36 millions pour les régimes sociaux selon l'évaluation préalable (au titre des seules APL et ALF et selon l'hypothèse d'une évolution de l'IRL de 1,13 %. Toutefois, la progression de l'IRL n'aura été que de 0,9 % au 3^{ème} trimestre 2013, ce qui ramène le différentiel à 75 millions d'euros).

Ces économies n'empêcheront pas, pour autant, l'augmentation des charges du FNAL, et partant, de la subvention d'équilibre apportée par le

programme 109 : selon le projet annuel de performances pour 2014, les besoins du fonds pourraient progresser de 510 millions d'euros et la dotation de l'État de 173 millions - un supplément limité grâce au renforcement de la contribution de solidarité sur les revenus du patrimoine (proposé par l'article 39 du projet de loi de finances).

Le gel des barèmes impacterait l'ensemble des bénéficiaires, soit 6,4 millions de ménages. Le Gouvernement fait valoir que l'évolution de l'IRL étant faible, le manque à gagner représenterait seulement quelques euros par mois pour chaque ménage, et qu'en outre, le dispositif d'encadrement des loyers, présenté par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové actuellement en discussion, devrait en limiter l'impact.

Les loyers des logements conventionnés évoluant dans des plafonds définis par voie réglementaire, leur progression restera vraisemblablement dans des proportions supportables. S'agissant des autres baux, le Rapporteur spécial observe que la mise en œuvre de l'encadrement des loyers pourrait n'être pas immédiate voire susciter un certain nombre de revalorisations.

Par ailleurs, sachant que 81 % des bénéficiaires des aides au logement perçoivent moins d'un SMIC, quelques euros par mois peuvent être une perte sensible.

Cela étant, le Rapporteur spécial relève que ce gel ne concerne pas les planchers de ressources ni le paramètre R0, ce qui évitera d'exclure des bénéficiaires dont les ressources de référence suivent l'inflation.

Plus fondamentalement, le **II** du présent article ouvre la possibilité de renforcer le forfait pour charges locatives en faveur des locataires des logements très sociaux dont la production aura été soutenue par des subventions du fonds instauré par l'article L. 302-9-3 du CCH. Le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, ou FNDOLLTS, a été créé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social pour recevoir les majorations de pénalités versées par les communes ne respectant pas leurs obligations en termes d'offre de logements sociaux et contribuer au financement de logements locatifs à destination des ménages très modestes qui feront l'objet d'une convention spécifique. Le projet annuel de performances en prévoit la production de 2 000 en 2014.

Le dispositif mis en place par le présent article permettra de diminuer le coût global de la dépense de logement pour des locataires cumulant souvent difficultés financières et difficultés d'insertion sociale. L'évaluation préalable de cet article envisage un doublement du forfait charges dans le calcul de l'APL. Cette mesure, qui pourrait coûter en année pleine 1,8 million d'euros pour l'État et 1,6 pour les régimes sociaux sur la base de 2 000 logements, contribuera à améliorer la solvabilité de ménages fragiles.

Toutefois, elle ne concernera que peu de personnes sur l'ensemble des ménages impactés par le gel des barèmes des aides au logement, voire n'aura d'effet qu'à partir de 2015, les logements concernés n'étant pas encore produits et encore moins loués.

Le Rapporteur spécial trouverait plus pertinent que soit étudiée une refonte de l'ensemble du dispositif vers plus de justice sociale. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales publié sur ce sujet en mai 2012 a montré qu'il existe des marges de progrès, même à enveloppe budgétaire constante. À l'instar de la Cour des comptes, ce rapport pose notamment la question de la légitimité d'un versement des aides aux étudiants qui ne tient pas compte des libéralités de leurs familles ni des avantages fiscaux que celles-ci conservent.

Aussi, si la réalité des contraintes financières pesant sur le projet de budget pour 2014 amène le Rapporteur spécial à soutenir le présent article, et tout particulièrement son II, il propose de demander au Gouvernement la remise avant l'automne 2014 d'un rapport au Parlement sur les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes d'aides personnelles au logement à enveloppe budgétaire constante.

La Commission examine l'amendement n° II-CF 48 du Rapporteur spécial.

M. Christophe Caresche, Rapporteur spécial. J'ai évoqué cet amendement en commission élargie. Il vise à demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport présentant les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale. Nombre de députés ont déploré le gel de leur barème. Cet amendement permettrait d'ouvrir la réflexion et la discussion sur un ciblage plus approprié et plus pertinent socialement des aides personnelles au logement.

M. le président Gilles Carrez. J'appuie fortement votre amendement. En effet, comme vous l'observez dans votre exposé des motifs, les aides versées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) vont encore connaître une progression de 510 millions d'euros en 2014 et les trois aides atteindront un total de 17 milliards d'euros malgré le gel de leur barème. Ce sont des dérives très préoccupantes.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité, puis l'article 64 modifié.

*

* *

La Commission examine ensuite les articles 65 et 66 rattachés.

Article 65

Simplification du circuit de financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement

Texte du projet de loi :

I.– Le IV de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 est ainsi rédigé :

« IV– L'Union d'économie sociale du logement mentionnée à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation verse une contribution de 300 millions d'euros en 2014 et 150 millions d'euros en 2015 au comptable public compétent. À cette fin, l'Union appelle des ressources auprès des organismes agréés aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction mentionné à l'article L. 313-1 du même code qui lui sont associés, au prorata des versements des employeurs encaissés au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle le versement est dû.

« Cette contribution est versée par quarts au plus tard les 16 mars, 16 juin, 16 septembre et 16 décembre. Elle est affectée au Fonds national d'aide au logement mentionné à l'article L. 351-6 du même code. Elle est liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements administratifs de l'État. »

II.– Avant le 20 janvier 2014, chaque organisme agréé aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction transmet au ministre chargé du logement un état récapitulatif des acomptes effectués en 2013 en application du troisième alinéa du IV de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi, ainsi qu'un état récapitulatif des versements des employeurs mentionnés au premier alinéa de ce même IV.

Le ministre notifie à chaque organisme la contribution définitivement due au titre de 2013. Si la contribution notifiée excède les acomptes effectués par l'organisme au titre de 2013, le solde est acquitté au plus tard le 1^{er} mars 2014. En cas de trop-perçu, celui-ci est remboursé à l'organisme au plus tard à cette même date.

Le solde et le trop-perçu sont liquidés, ordonnancés et recouverts selon les modalités prévues pour les recettes des établissements administratifs de l'État.

Observations et décisions de la Commission :

Le présent article simplifie le circuit du versement du prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en faveur du FNAL et en réduit le montant pour 2014 et 2015.

I. Le droit existant

En 1953, le législateur a généralisé la démarche volontaire de certains employeurs en faveur du logement de leurs salariés en imposant aux entreprises de contribuer au financement de la construction à hauteur de 1 % de la masse salariale. Cette contribution, devenue la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) prévue par les articles L. 313-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, est aujourd'hui prélevée sur la masse salariale au taux de 0,45 %.

0,5 % de la masse salariale sont par ailleurs directement versés au Fonds national d'aide au logement (FNAL), mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, chargé de financer en particulier l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) relevant du titre III du livre VIII du code de la sécurité sociale.

Depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les emplois de la PEEC sont arrêtés par décret ; et la tête du réseau des collecteurs du 1 % logement – 22 comités interprofessionnels du logement ou CIL –, l'Union d'économie sociale du logement (UESL) est responsable de leur mise en oeuvre.

Jusqu'en 2012, une contribution au financement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) constituait un de ces emplois. L'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 lui a substitué un prélèvement affecté au FNAL d'un montant annuel de 400 millions d'euros pour les années 2013, 2014 et 2015.

Techniquement, la charge de ce prélèvement est répartie, entre les organismes agréés aux fins de collecter la PEEC (les CIL), au prorata de la collecte encaissée au cours de l'année pour laquelle le prélèvement est dû. Le prélèvement est aujourd'hui recouvré selon les modalités suivantes :

– il est calculé un taux provisoire de reversement en rapportant le montant du prélèvement fixé pour l'année en cours à la collecte brute de la PEEC constatée l'avant-dernière année précédente ;

– chaque organisme collecteur verse avant le 20 de chaque mois au comptable du Trésor du lieu de son siège un acompte mensuel correspondant à une fraction de la collecte encaissée au cours du mois précédent, par application du taux provisoire ;

– avant le 10 janvier de l'année suivant celle pour laquelle le prélèvement est dû, il transmet au ministre chargé du logement un état récapitulatif des versements effectués et de la collecte encaissée au cours de l'année ;

– le ministre notifie alors à chaque organisme la contribution définitivement due. Celle-ci est régularisée sur le versement du mois de janvier de l'année suivant celle de référence.

II. Le dispositif proposé

Le **I** du présent article vise d'abord à modifier le montant du prélèvement sur la PEEC en faveur du FNAL pour le réduire de 400 millions d'euros à 300 millions en 2014 et à 150 millions en 2015.

Cette mesure concrétise un des volets de la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'État et l'UESL : en contrepartie, notamment, d'un investissement plus substantiel du mouvement « 1 % Logement » – renommé Action logement en 2009 – dans le développement du logement social entre 2013 et 2017, l'État réduit le poids des prélèvements sur les ressources de la PEEC en faveur des politiques nationales afin de laisser au mouvement les capacités financières suffisantes pour rembourser les emprunts qu'il doit contracter afin de financer cet investissement.

L'équilibre financier du FNAL n'en est pas remis en cause : en sus des contributions des régimes de prestations familiales et de celle d'Action logement, des cotisations employeurs et, depuis la loi de finances pour 2013, d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (défini à l'article 1600-0 S du code général des impôts), le budget de l'État complète son financement à due concurrence de ses besoins par une subvention du programme 109 *Aide à l'accès au logement* de la présente mission.

Au demeurant, il est prévu que la mesure soit plus que compensée par une augmentation de la fraction du prélèvement de solidarité versée au FNAL, de 0,45 à 0,53 %, proposée par l'article 39 du projet de loi de finances pour 2014. Les prévisions évaluent ce supplément à 135 millions d'euros. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 8 du projet de loi de finances pour la sécurité sociale pour 2014 (assujettissement des revenus du patrimoine aux prélèvements sociaux) emporterait une augmentation des recettes en faveur du FNAL de l'ordre de 34 millions d'euros. Ces évolutions devraient permettre de contenir l'augmentation de la subvention de l'État malgré la croissance des besoins. Les prévisions l'établissent à 5 049 millions d'euros en 2014.

L'article vise ensuite à simplifier le circuit du versement du prélèvement sur la PEEC en prévoyant que l'UESL s'en charge lui-même directement auprès du FNAL, à charge pour la tête de réseau d'appeler ensuite les ressources correspondantes auprès de ses collecteurs – les rares collecteurs non associés à l'Union n'y seront plus tenus ; mais leur contribution était minime.

Ces appels de fonds seront établis au prorata des encaissements des contributions des employeurs de l'année précédant le versement (N-1), et non plus de l'année encore antérieure (N-2) avec régularisation en N+1 des sommes dues, ou à rendre, en fonction des résultats réels de l'année N.

Quant aux versements au FNAL, ils s'effectueront désormais régulièrement, par quart au plus tard en mars, juin, septembre et décembre sur des montants fixes et connus d'avance, au lieu de se concentrer sur le début de l'année. La liquidation, l'ordonnancement et le recouvrement relatifs à cette contribution restent régis par les règles applicables à la taxe sur les salaires.

Cette périodicité comme le nouveau circuit allégeront la procédure et laisseront plus de souplesse de trésorerie aux collecteurs.

Le **II** du présent article précise enfin les modalités de la régularisation du premier exercice 2013 du dispositif voté en décembre 2012. Elles reprennent les modalités initialement prévues, mais en accordant 10 jours supplémentaires sur janvier 2014 pour les états récapitulatifs et en prolongeant d'un mois le délai d'acquittement du solde ou de remboursement des trop-versés, au 1^{er} mars 2014.

Interrogée par le Rapporteur spécial, l'Union d'économie sociale du logement non seulement approuve la diminution du prélèvement sur les ressources de la PEEC, mais précise avoir elle-même suggéré ce nouveau schéma plus simple à gérer au sein du mouvement.

*
* *

Article 66

**Modification des conditions d'assistance technique de l'État
aux communes et à leurs groupements**

Texte du projet de loi :

I.– L'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République est abrogé.

II.– Les communes et groupements ayant bénéficié en 2013 de l'assistance technique prévue par l'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République peuvent obtenir, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2015, l'appui des services de l'État pour l'achèvement des missions d'assistance technique qui le nécessiteraient, selon des modalités définies par une convention signée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement.

III.– Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Observations et décisions de la Commission :

Le présent article vise à mettre en extinction la prise en charge par l'État des missions ATESAT⁽¹⁾ auprès des collectivités territoriales pour un recentrage de ses moyens sur des expertises de plus haute valeur ajoutée.

I. La nécessité de recentrer l'appui technique de l'État aux collectivités territoriales

La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a ouvert la possibilité d'un appui technique des services déconcentrés de l'État aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération.

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) a complété cette loi par un article 7-1 précisant la possibilité pour les petites communes ou leurs groupements de bénéficier quasi gratuitement – sous conditions de richesse ou de population – d'une assistance technique exercée au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire (ATESAT) par les services de l'État.

Encadrées par un décret du 27 septembre 2002, et définies par convention entre l'État et les collectivités bénéficiaires, les missions comprennent des prestations dites de base (assistance à la gestion de la voirie et de la circulation, à la passation des marchés pour l'entretien de la voirie ou des ouvrages d'art, conseil sur la faisabilité d'un projet dans les domaines de l'aménagement et de

(1) Assistance technique exercée au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire.

l'habitat *etc.*) et, pour une grande majorité d'entre elles, des prestations optionnelles (assistance à l'élaboration d'un diagnostic de sécurité routière, à l'élaboration d'un programme d'investissement *etc.*).

Sur la période 2010-2012, plus de 80 % des communes éligibles et 33 % des groupements éligibles étaient encore signataires d'une convention ATESAT.

Cependant, près de la moitié des départements, aujourd'hui, ont créé des structures d'appui pouvant répondre aux besoins de ces collectivités. Au demeurant, le projet de loi de « mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires » prévoit d'élargir leur rôle d'assistance auprès des petites communes aux domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat (article 17). Par ailleurs, les intercommunalités ont aussi vocation à reprendre les missions ATESAT à leur compte.

Avec la généralisation de l'intercommunalité, dont la future loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové devrait accélérer l'achèvement, les services apportés par les personnels de l'État finissent de perdre leur valeur ajoutée, alors que désormais les collectivités sont plutôt demandeuses de conseils face à des situations difficiles ou de soutien à la réalisation de projets complexes articulant plusieurs thématiques (habitat, urbanisme, environnement, déplacements...) ou nécessitant de mener de front de multiples procédures.

La nécessité de recentrer l'appui apporté par l'État aux collectivités territoriales sur une expertise à plus haute valeur ajoutée rejoint au surplus les préoccupations exprimées dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Enfin, le repositionnement stratégique des 1 266 personnels de l'État mobilisés par ces missions ATESAT faciliterait la maîtrise de l'évolution des effectifs.

II. Le dispositif proposé

D'ores et déjà, à l'échéance des précédentes conventions, l'État a demandé aux préfets de ne reconventionner que pour un an et sur demande expresse des collectivités. De fait, une enquête réalisée en avril 2013 a fait apparaître une diminution de l'ordre de 50 % du nombre des conventions.

Le **I** du présent article propose d'abroger à compter du 1^{er} janvier 2014 l'article 7-1 de la loi du 6 février 1992. Il interdirait ainsi la conclusion de nouvelles conventions. Toutefois, le **II** permettrait aux collectivités encore contractantes en 2013 de bénéficier, éventuellement jusqu'au 31 décembre 2015, d'une prolongation de l'accompagnement de l'État pour les aider à reprendre les missions à leur charge et, si nécessaire, suivre les opérations non achevées à la fin des conventions en cours.

Les collectivités territoriales auront désormais recours à leurs propres moyens d'expertise techniques, ou à ceux mutualisés de leurs groupements, ou à l'appui d'un autre niveau de collectivité. Les services territoriaux du ministère et, si besoin, du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ne fourniraient plus de prestations

techniques directes, mais apporteraient encore leur conseil et leur expertise sur des projets intégrés de territoire – au bénéfice de toutes les collectivités parties prenantes, quelles qu’elles soient – ou en cas de difficultés particulières.

La fin des missions ATESAT serait progressivement mise en œuvre sur deux ans.

L’État y perdrait les 5 millions de frais facturés en moyenne par an, mais économiserait des frais de personnels grâce au redéploiement de ses agents vers la filière du nouveau conseil de l’État au territoire ou vers d’autres missions prioritaires. La mesure permettrait notamment la réalisation du schéma d’emplois 2014 du ministère de l’Égalité des territoires et du logement qui prévoit une diminution globale de 697 ETP sur les effectifs financés par le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l’égalité des territoires, du logement et de la ville* de la présente mission.

L’étude d’impact du projet de loi de finances estime les économies totales à 24,9 millions d’euros dès 2014.

*

* *

*Sur avis favorable du Rapporteur spécial, elle **adopte** les articles 65 et 66.*

**ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Ministère du Logement - DGALN - DHUP

– M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) ;

– M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;

– Mme Sylvie Ravalet, sous-directrice du financement du logement.

Ministère des Affaires sociales et de la santé - DGCS

– Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale ;

– M. Sylvain Turgis, adjoint à la sous-directrice adjointe de l'inclusion sociale ;

– Mme Eliane Galleri, chef du bureau Urgence sociale ;

– Mme Nadjete Bourazi, chargée de mission.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL)

– M. Alain Régnier, préfet, délégué général pour la coordination et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

Agence nationale pour l'emploi (ANAH)

– Mme Isabelle Rougier, directrice générale ;

– M. Jean-Luc Hickel, directeur général adjoint en charge des fonctions support.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

– Mme Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale ;

– M. Jean-Michel Fietier, secrétaire général.

Société du Grand Paris (SGP)

- M. Etienne Guyot, président ;
- M. Julien Seneze, directeur financier.

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- Mme Odile Renard-Basso, directrice générale adjointe et directrice des fonds d'épargne ;
- Mme Catherine Pèrenet, directrice des prêts et de l'habitat à la direction des fonds d'épargne ;
- M. André Yché, président du directoire de la société nationale immobilière (SNI), filiale de la CDC ;
- Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle Affaires publiques.

Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL, Action logement)

- M. Jean-Pierre Guillon, président du conseil de surveillance ;
- M. Francis Van de Maele, président du directoire ;
- M. Éric Thuillez, directeur général.

Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

- M. Jean-Jacques Denizard, président ;
- Mme Lucie Cahn, directeur général ;
- M. Alain Simon, conseiller du Comité permanent de l'Association sur les questions financières et de gestion.

Conseil d'analyse économique

- M. Alain Trannoy, économiste et membre du Conseil ;
- M. Étienne Wasmer, économiste et membre du Conseil.

Union sociale pour l'habitat (USH)

- M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières ;
- Mme Francine Albert, conseillère aux relations institutionnelles.

Fédération française du bâtiment (FFB)

- M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques ;
- M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles.

Fondation Abbé Pierre France

- M. Patrick Doutreligne, délégué général.

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

- M. Jean-François Buet, président ;
- Mme Nathalie Ezerzer, directrice du service juridique.

Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI)

- M. Alain Duffoux, président ;
- M. Steven Zuns, délégué général.

FPI / Nexity / Bouygues / Kaufman & Broad

- M. François Payelle, président de la Fédération des promoteurs immobiliers ;
- M. Alain Dinin, président directeur général de Nexity ;
- M. François Bertière, président directeur général de Bouygues immobilier ;
- M. Guy Nafilyan, président du Conseil d'administration de Kaufman & Broad.

FMIL / Akerys

- M. Étienne Sumonja, directeur général de la FMIL ;
- M. Charles de Saxcé, secrétaire général ;
- M. François Jouven président d'Akerys.

Cerenicimo

- M. Sébastien Nicaise, président de Cerenicimo ;
- M. Benjamin Faure, conseil.

ANNEXE 2 : EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

*Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement.
(en millions d'euros)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (LFI)	2014 (PLF)
Garantie des risques locatifs		10	0	0	0	12	9	9
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)	4 846	5 086	5 496	5 553	5 277	5 470	4 876	5 049
FSL/ALT/FAAD	41	41	52	54	38	39	35	35
Total aides budgétaires à la personne	4 887	5 137	5 548	5 607	5 315	5 521	4 919	5 092
Garantie de l'accession sociale à la propriété	4	4	5	5	5	4	4	4
Prêt à taux zéro	6							
Construction, amélioration de l'habitat	547	487	467	478	485	331	425	463
Rénovation urbaine	44	40	5	34	35	105	104	103
Prélèvement financier sur le potentiel des organismes constructeurs					0	220	0	0
Plan de relance de l'économie 2009-2010			111	120				
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)	327	361	0	0	0	0	590	590
Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)				0	2	13	60	98
Aide au logement dans les DOM	176	184	205	225	224	228	227	245
Opérations sociales et divers	86	70	43	31	25	25	37	35
Total aides budgétaires à la pierre	1 144	1 106	835	893	775	926	1 448	1 537
Épargne logement	1 362	1 271	1 156	1 332	693	769	721	564
Compensation de l'exonération de TFPB (estimation)	116	112	112	112	112	112	112	112
Compensation réduction droits de mutation à titre onéreux (estim.)	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524
Total aides budgétaires	9 034	9 149	9 175	9 468	8 418	8 852	8 724	8 829
Prêt à taux zéro – Éco prêt à 0 %	300	500	700	950	1 170	1 350	1 340	1 335
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	25	30	32	35	32	36	28	28
Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence principale		250	1 089	1 525	1 863	1 995	1 640	1 175
Crédit d'impôt développement durable	1 873	2 100	2 763	2 625	2 015	1 110	660	660
TVA sur travaux dans les locaux à usage d'habitation	4 800	5 100	5 150	5 200	5 800	5 040	5 040	3 890
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	800	800	850	880	950	820	820	820
Aides à l'investissement locatif (yc DOM)	634	780	966	1 198	1 466	1 820	2 034	2 159
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	800	700	440	560	660	580	685	720
Exonération des organismes HLM de l'IS et des PVI	650	650	880	750	1 000	1 010	1 100	1 100
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	60	60	100	150	200	170	165	190
TVA sur construction, vente de logements sociaux	750	780	1 000	1 130	850	1 15	1 100	1 350
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts livret A	190	350	330	190	180	312	432	377
Autres dépenses fiscales		328	210	287	181	350	297	300
Total dépenses fiscales	10 882	12 100	14 510	15 480	16 367	15 960	15 300	14 104
1 % logement (aides à la pierre, rénovation urbaine, aides perso)	3 569	3 567	4 062	4 039	3 525	3 220	4 200	4 200
Contribution régimes sociaux au financement AL et APL	3 572	3 654	3 829	3 896	4 070	4 173	4 261	4 444
Contribution du FNPF au financement de l'ALF	3 675	3 907	4 071	4 155	4 213	4 319	4 365	4 423
Certificats d'économie d'énergie - programme « Habiter mieux »					16	19	23	5
Prélèvement social sur les revenus du capital							619	754
Contribution des employeurs au FNAL	2 250	2 425	2 565	2 617	2 760	2 828	2 749	2 757
Total contributions extérieures	13 066	13 553	14 527	14 707	14 583	14 559	16 217	16 583
TOTAL GÉNÉRAL ÉTAT	32 982	34 802	38 212	39 654	39 368	39 371	40 240	39 516
Effort des collectivités locales	1 458	1 498	1 794	1 740	1 747	1 747	1 747	1 747

