

N° 2262

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET
DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME XI

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. DANIEL GOLDBERG

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PLF 2015 CONSACRE UN EFFORT IMPORTANT AU SOUTIEN DE LA DEMANDE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	8
A. DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS POUR LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE QU'IL CONVIENT D'ENCADRER	8
1. Un dispositif de soutien à l'investissement locatif plus souple	8
a. Le nouveau dispositif « Pinel »	8
b. Des effets d'aubaine à limiter	9
2. Les fonds d'investissement CDC / État	10
B. UN ÉLARGISSEMENT SALUTAIRE DU PRÊT À TAUX ZÉRO ET UN RECENTRAGE DE L'APL ACCESSION	10
1. Le renforcement du prêt à taux zéro	10
2. Une réforme du dispositif des APL accession aux effets à questionner	11
3. Un taux de TVA à 5,5 % élargi à l'ensemble des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville afin de favoriser la mixité sociale	12
C. LE MAINTIEN DE DÉPENSES APL LOCATIVES ÉLEVÉES DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CLARIFIÉ, MAIS PEU SOUTENABLE À LONG TERME	12
1. Un cadre budgétaire clarifié	12
2. Des mesures de compensation du Pacte de responsabilité	13
3. Un effort de maîtrise de la hausse spontanée de la dépense	13
4. La dépense relative aux APL ne semble pas soutenable à long terme sans certaines réformes	13
II. LA HAUSSE DES DÉPENSES FISCALES À DESTINATION DU LOGEMENT SOCIAL ET LA MUTUALISATION DES ORGANISMES HLM COMPENSENT UNE BAISSSE DES AIDES À LA PIERRE DE L'ÉTAT	14
A. UNE BAISSSE DES AIDES À LA PIERRE, RECENTRÉES SUR LE PLAISIR	15
1. Les aides à la pierre de l'État pour les PLUS sont supprimées	15
2. Une meilleure répartition géographique	15

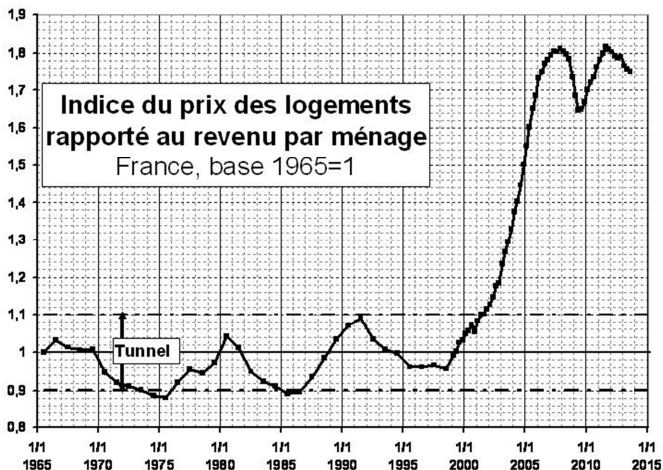
3. Une compensation par le fonds de péréquation de la CGLLS peu lisible	15
B. DES DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL PROLONGÉS ET ÉLARGIS AFIN DE RÉDUIRE LE RECOURS DES BAILLEURS SOCIAUX À LEURS FONDS PROPRES	16
1. La montée en puissance du taux réduit de TVA.....	17
2. Des engagements de prolongation d'exonération de fiscalité locale à traduire....	17
C. UN EFFORT DE MUTUALISATION DES ORGANISMES HLM POUR LA RÉNOVATION DU PARC EXISTANT ET LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE TRÈS SOCIALE À CONFIRMER.....	18
III. UN NOUVEAU « CHOC » DE LIBÉRATION DU FONCIER QU'IL CONVIENDRAIT DE COMPLÉTER PAR DES MESURES INCITATIVES DURABLES	19
A. DE NOUVELLES RÉFORMES ET UN NOUVEL ABATTEMENT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES QUI NE RÉSOUVENT PAS LA QUESTION DE L'UTILISATION DES DROITS À CONSTRUIRE	19
1. Des réductions d'impôts visant à accélérer les ventes de terrains constructibles.	19
2. La nécessité de mesures plus « répressives » sur l'utilisation des droits à construire dans les zones tendues.....	20
B. UNE INTERVENTION ACCRUE DE L'ÉTAT DANS L'AMÉNAGEMENT DU GRAND PARIS	20
C. LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UNE AIDE AUX « MAIRES BÂTISSEURS »	21
IV. L'HÉBERGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DOIVENT POUVOIR BÉNÉFICIER DE FINANCEMENTS CONFORMES À DES BESOINS CROISSANTS.....	22
A. LES CRÉDITS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE SOUFFRENT TOUJOURS D'UNE SOUS-BUDGÉTISATION.....	22
1. Des crédits 2015 qui devront être modifiés en cours d'année	22
2. Une réforme en cours positive	22
B. LES NOUVEAUX OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DOIVENT SE DÉPLOYER DANS DES CRÉDITS MALHEUREUSEMENT EN BAISSSE	23
1. Une tendance au désengagement de l'État dans la lutte contre l'habitat indigne.	23
2. Une nécessaire réforme du financement de l'Agence nationale de l'habitat.....	23
EXAMEN EN COMMISSION	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	27

INTRODUCTION

La baisse de la production de logements neufs, entamée depuis 2011, s'est poursuivie en 2013 et 2014. Le nombre de permis de construire délivrés repart, en effet, à la baisse en 2013 avec 433 000 permis de construire, soit un recul de 12,6 % par rapport à l'année 2012. La baisse de mises en chantier s'établit à 4,2 % en 2013, pour 332 000 logements neufs. Les derniers chiffres connus, ceux du deuxième trimestre 2014, laissent espérer une stabilisation, puisque les autorisations de logements repartent à la hausse à + 0,8% ; si cette tendance se confirme, cela peut présager une amélioration des anticipations dans le neuf.

Les baisses successives du nombre de mises en chantier aggravent l'oxymore de la crise du logement - une « crise qui dure » ! - que traverse notre pays depuis des décennies et éloigne l'atteinte de l'objectif de production de 500 000 logements par an qu'avait fixé le Président de la République.

Les causes de cette situation sont connues : le marché immobilier souffre d'une distorsion de prix entre l'offre et la demande. Le rapport, relativement stable jusqu'en 2000, entre le prix des logements et le revenu des ménages s'est fortement modifié depuis, comme l'a très bien montré l'économiste Jacques Friggit (voir courbe ci-dessous). Juguler cette évolution exponentielle d'un logement devenu rare et cher, avec une rareté et une cherté souvent entretenues, doit être la base de la politique du logement.



Source : Conseil général de l'environnement et du développement durable

Ce déficit de logements socialement accessibles, lié également à des coûts de construction élevés, a trois conséquences très négatives pour notre pays :

- il pèse sur les conditions de vie de nombreux ménages dont les modalités d'accès à un logement correspondant à leurs besoins sont dégradées ;
- il met en grave difficulté le secteur du bâtiment, en particulier l'ensemble du réseau des petites et moyennes entreprises, alors que cette activité est pourvoyeuse de nombreux emplois non délocalisables ;
- il nuit globalement à la compétitivité de notre économie en pesant sur les salaires et les coûts immobiliers des entreprises, et en restreignant de fait la mobilité des salariés et la fluidité des échanges.

Face à ce ralentissement, le Gouvernement a annoncé deux plans de relance de la construction, le 25 juin et le 29 août 2014. Ces plans proposent d'actionner tous les leviers possibles pour réactiver la demande de construction et baisser les coûts en agissant sur :

- le foncier ;
- les normes de construction ;
- le soutien à l'investissement locatif ;
- le soutien à l'accession à la propriété.

Ces engagements trouvent leur première traduction dans le PLF 2015, à la fois dans sa partie fiscale et dans sa partie budgétaire.

La mission « Égalité des territoires et Logement », qui regroupe quatre programmes (177, 109, 135 et 337), voit ainsi ses crédits légèrement augmenter, à maquette constante, de 100 M€ d'euros en 2015 pour atteindre 13,2 milliards d'euros (hors contribution directe de l'État au CAS Pensions). Elle fait partie des 10 missions de l'État en hausse, contre 20 missions stables ou en baisse. Le logement constitue donc bien une priorité de ce Gouvernement, qui s'est engagé à maintenir cette enveloppe jusqu'en 2017.

Par ailleurs, 95 % des crédits de la mission sont des crédits d'intervention, redistribués directement aux ménages ou aux entreprises, dont 11 milliards d'euros d'aides personnelles au logement.

EVOLUTION DES PROGRAMMES 177, 109, 135 ET 337

(en millions euros)

	LFI 2014 au format 2015	PLF 2015
177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 316	1 376
109 – Aide à l'accès au logement	10 804	10 985
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	401	289
337 – Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires	804	777
Total pour la mission	13 325	13 427

Source : PAP 2015 Égalité des territoires et Logement

Toutefois, afin de contenir la hausse des dépenses des programmes 177 (hébergement d'urgence) et 109 (aides personnelles au logement), deux programmes, le programme 135 portant les aides à la pierre pour le logement social et le programme 337 portant le fonctionnement de la mission, voient leurs crédits baisser dans l'objectif que la mission « Égalité des territoires et Logement » participe au redressement de nos finances publiques.

Les crédits de paiement du programme 135 subissent une baisse significative de 28 % en 2015, ce qui n'est pas sans conséquence sur le financement du logement social.

Aux crédits budgétaires portés par la mission, s'ajoutent, en outre, de nombreuses mesures de dépenses fiscales représentant un montant total de 15,2 milliards d'euros en 2015, dont 2,7 milliards pour le logement social. Votre rapporteur tient à signaler que le coût des dépenses fiscales est supérieur aux crédits budgétaires de la mission elle-même.

Tout en faisant part de ces interrogations sur un certain nombre de dispositions et de ses souhaits d'évolution sur certaines mesures proposées, votre rapporteur salue l'engagement fort que représente ce PLF 2015 en faveur de la relance de la construction de logements et émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 177, 109, 135 et 337 de la mission « Égalité des territoires et Logement ».

I. LE PLF 2015 CONSACRE UN EFFORT IMPORTANT AU SOUTIEN DE LA DEMANDE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Dans le contexte de récession du secteur du bâtiment, le projet de loi de finances, par l'intermédiaire de mesures fiscales nouvelles et de crédits budgétaires maintenus, consacre un effort important au soutien de demande de construction de logements autour de trois axes : le développement du logement intermédiaire, le renforcement de l'accession à la propriété et la garantie de la solvabilité des locataires, à la fois dans le secteur libre et dans le secteur social, grâce aux aides personnelles au logement.

A. DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS POUR LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE QU'IL CONVIENT D'ENCADRER

Le développement du logement intermédiaire est un outil essentiel pour parvenir à atteindre un objectif de construction correspondant aux besoins des ménages, notamment dans les zones tendues. En 2013, en raison de la très forte hausse des niveaux de loyers depuis dix ans, le taux d'effort net médian des ménages dans le secteur locatif libre était de 24,6 %, contre 11 % dans le secteur social⁽¹⁾. Cet écart de 15 points a deux conséquences : il bloque l'accès au logement des ménages aux revenus modestes et moyens et freine la mobilité dans et hors du parc social. Face à ce constat, le Gouvernement a annoncé deux mesures : une réforme de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire et le lancement d'un nouveau fonds d'investissement alimenté par l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

1. Un dispositif de soutien à l'investissement locatif plus souple

La loi de finances pour 2013 a remplacé le dispositif « Scellier » par un nouveau dispositif, communément appelé « Duflot », plus ciblé et moins coûteux. Toutefois, force est de constater qu'en 2013, ce dispositif n'a pas été mobilisé suffisamment par les investisseurs : seuls 35 000 investissements locatifs ont eu lieu à ce titre.

a. Le nouveau dispositif « Pinel »

Le Premier ministre a annoncé, dans son plan de relance du logement du 29 août 2014, un aménagement de la réduction d'impôt afin de rendre cet investissement plus souple et plus attractif pour les investisseurs avec un objectif de 50 000 investissements neufs en logements intermédiaires en 2015. L'article 5 du projet de loi prévoit ainsi que l'investisseur pourra choisir une durée d'engagement de location de 6, 9 ou 12 ans, contre 9 ans actuellement. Le taux de

(1) Source : PAP 2015.

réduction d'impôt est modulé en fonction de cette durée allant de 12 % pour un engagement de six ans à 21 % pour un engagement de douze ans.

Le coût net de ces mesures est limité. Il est estimé à 7 M€ en 2016 et 33 M€ en 2017. Il vient toutefois s'ajouter aux 103M€ initialement prévus au titre du précédent dispositif pour 2015. Votre rapporteur tient à rappeler que le cumul des dépenses fiscales supportées par l'État en 2015 en soutien à l'investissement locatif culmine à 1,6 milliard d'euros, avec notamment 760 M€ pour le seul « Scellier ». En période d'argent public rare, son emploi doit être le plus utile possible pour l'intérêt général.

b. Des effets d'aubaine à limiter

Si votre rapporteur se félicite de l'assouplissement proposé en termes de durée de location et de taux de réduction, il considère que l'ouverture, sans condition, du bénéfice de la location à un membre de sa famille présente des risques d'effets d'aubaine contraires à l'objectif recherché d'aider au logement de tous. Les dispositifs dits « Périssol », « Robien » et « Scellier » incluait, dans le passé, la possibilité de louer à ses ascendants et descendants. Les dispositifs dits « Besson », « Borloo » et « Scellier intermédiaire », eux, avaient limité cette possibilité en ne l'ouvrant, sous forme de mise à disposition d'une durée limitée, qu'après trois années minimum de location à un tiers et avec un décalage dans le temps, après le départ du proche, de l'engagement de location et de la réduction d'impôt. La communauté d'intérêts étant particulièrement claire avec les descendants, l'effet d'aubaine et les risques de fraude sont élevés ⁽¹⁾.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a proposé un amendement lors de l'examen de la première partie de la loi de finances afin d'encadrer la location à un descendant dans le même esprit que celui qui existait dans le dispositif « Besson ». Celui-ci proposait que le bénéfice de la réduction d'impôt soit maintenu pendant trois ans, dans le cas où le bien est mis à disposition d'un descendant, mais que cette réduction, de même que l'engagement de location, soient ensuite suspendus jusqu'au départ du descendant. Votre rapporteur a retiré son amendement suite à l'engagement ferme du Gouvernement de travailler, pour la prochaine lecture et dans cet état d'esprit, à une régulation des avantages dans le cas où c'est un descendant qui bénéficie du logement. Votre rapporteur considère en revanche que, pour ce qui concerne les ascendants, les conditions de ressources et de foyer fiscal différent et limitent les effets nocifs possibles, d'autant que l'ascendant bénéficiaire libérera alors le logement qu'il occupe.

(1) Voir notamment la réponse de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État, à la question orale n° 886 posée par M. Jean-Claude Mathis, député UMP, en janvier 2010.

2. Les fonds d'investissement CDC / État

En complément de ce nouveau dispositif fiscal susceptible de relancer en partie le secteur du BTP, le Président de la République a annoncé, le 15 septembre 2014 lors des Assises de l'investissement, la création d'un nouveau fonds d'investissement de 1,9 milliard d'euros en faveur du logement intermédiaire. Ce fonds, qui doit permettre la construction de 25 000 logements intermédiaires supplémentaires sur cinq ans, sera financé par l'État à hauteur de 1 milliard d'euros, grâce à des cessions d'actifs, et par une augmentation du capital de la SNI de 900 M€ grâce à des fonds propres de la Caisse des dépôts. Les prêts consentis par ce fonds pourront financer l'intégralité d'une opération de construction de logements intermédiaires si celle-ci est portée par un organisme HLM et les deux-tiers s'il s'agit d'une entreprise de droit commun. L'effet de levier est estimé à 4,5 milliards d'euros.

Si votre rapporteur se félicite de cette initiative qui s'ajoute à celle qu'avait déjà lancée la Caisse des dépôts autour du projet Argos, il sera toutefois attentif à ce que les critères de répartition géographique des constructions liées à ces investissements soient les plus transparents possibles. Ces fonds, en partie publics, doivent en effet être utilisés là où les besoins en termes de logements sont les plus importants et là où ils peuvent influencer sur les équilibres territoriaux.

En outre, la définition de la localisation de la part de nouveaux logements locatifs sociaux obligatoirement liés à toute construction de logements intermédiaires, fixée à 25 % par la loi de finances rectificatives pour 2013, doit permettre à la fois de concourir à une vraie mixité d'habitats, sans restreindre trop fortement les opérations des investisseurs.

B. UN ÉLARGISSEMENT SALUTAIRE DU PRÊT À TAUX ZÉRO ET UN RECENTRAGE DE L'APL ACCESSION

Le second pilier du plan de relance de la construction de logement passe par un renforcement du soutien aux ménages primo-accédants. À ce titre, a été annoncé le 25 juin 2014, et confirmé le 29 août 2014 par le Premier ministre, un renforcement du prêt à taux zéro (PTZ) qui trouve sa traduction dans l'article 41 du présent projet de loi.

1. Le renforcement du prêt à taux zéro

Le prêt à taux zéro permet aux classes moyennes et modestes d'accéder à la propriété. Il est financé grâce à des réductions d'impôts sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour un coût de 1,18 milliard d'euros en 2014. Sauf disposition législative nouvelle, ce dispositif se serait arrêté au 31 décembre 2014. L'article 41 du projet de loi :

- prolonge le PTZ jusqu’au 31 décembre 2017 ;
- le renforce dans les zones où son effet de levier est le plus grand, c’est-à-dire dans les zones B1, B2 et C, avec des plafonds d’achat et de revenus rehaussés ;
- allonge le différé de remboursement pour les ménages les plus modestes de 5 à 7 ans ;
- l’ouvre à l’achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural afin de revitaliser les centres bourgs.

Votre rapporteur salue ce renforcement du PTZ et son élargissement à l’ancien qui est susceptible de lutter contre la dégradation de centre bourgs tout en soutenant le secteur du BTP. Toutefois, votre rapporteur tient à signaler que cet élargissement, dans le texte de l’article 41, est soumis à la publication de deux textes réglementaires : un arrêté fixant la liste des communes bénéficiaires et un décret déterminant la quotité du coût total de l’opération que doivent représenter les travaux d’amélioration. Faute de publication de ces deux textes, le dispositif ne pourra pas entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2015 alors qu’il est très attendu par les professionnels du bâtiment.

2. Une réforme du dispositif des APL accession aux effets à questionner

L’article 52 du présent projet de loi propose de transformer les APL « accession » en une garantie permettant de sécuriser le remboursement des prêts immobiliers (prêt conventionné ou prêt d’accession sociale) contractés par les ménages modestes. Pour les nouvelles acquisitions ayant lieu à partir du 1^{er} janvier 2015, les ménages ne pourraient ainsi bénéficier des APL que si le montant total de leurs ressources est inférieur de plus de 30 % au montant des ressources du ménage évaluées à la date de signature du prêt immobilier.

Une telle mesure représenterait une économie de 3 M€ en 2015 pour l’État et de 16 M€ pour la sécurité sociale. D’après le Gouvernement, elle participe également à une réorientation des dispositifs d’accession à la propriété sur le logement neuf (PTZ), afin de stimuler la construction, alors que les APL accession bénéficient en majorité à l’accession dans du logement ancien.

Votre rapporteur s’interroge sur cette réforme qui, si elle ne permet pas une économie importante pour le budget de l’État, risque de réduire la solvabilité de nombreux ménages modestes voulant accéder à la propriété. Le montant total des prestations versées en 2013 au titre de l’accession s’élevait à 900 M€ d’euros contre 16,5 milliards pour le locatif. Le nombre de ménages concernés était de 494 000 dont 31 % avaient des ressources inférieures à 1 SMIC.

Même si votre rapporteur n’est pas hostile, par principe, à cette réforme, dans la mesure où des économies budgétaires sont nécessaires pour financer les autres mesures de relance, il souhaite, à ce stade, obtenir des simulations plus

précises afin d'évaluer l'impact réel de cette mesure sur les ménages et les opérations d'accession sociale à la propriété.

En outre, dans l'état actuel du texte de l'article 52, les locataires-accédants seraient également privés d'APL durant la phase « locative » du contrat de location-accession alors que la levée de l'option d'achat n'a pas encore été faite et que le prêt immobilier n'est pas contracté. Votre rapporteur propose donc un amendement permettant de corriger cette situation et de maintenir le bénéfice de l'APL durant la période « locative ».

3. Un taux de TVA à 5,5 % élargi à l'ensemble des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville afin de favoriser la mixité sociale

Dans son article 7, le présent projet de loi étend le taux de TVA de 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété, qui existait dans les 530 quartiers ANRU, aux 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2015 en application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure dont le coût est estimé à 10 M€ d'euros en 2015 et 105 M€ par an en régime pérenne. Elle est susceptible à la fois de soutenir le secteur de la construction et de favoriser la mixité sociale dans ces quartiers.

C. LE MAINTIEN DE DÉPENSES APL LOCATIVES ÉLEVÉES DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CLARIFIÉ, MAIS PEU SOUTENABLE À LONG TERME

Les aides personnelles au logement, sous leurs trois formes (allocation de logement à caractère familial, allocation de logement à caractère social et aide personnalisée au logement) constituent toujours la dépense publique la plus importante dans le secteur du logement. En 2013, l'ensemble des APL locatives représentait un montant total de 16,5 milliards d'euros.

1. Un cadre budgétaire clarifié

Le cadre budgétaire relatif au financement des APL a longtemps été confus et partagé entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et le projet de loi de finances (PLF). Environ 50 % du financement des APL était en effet assuré par les régimes sociaux et la branche famille de la sécurité sociale, dont la moitié grâce à un transfert de l'État à la sécurité sociale. Le PLF 2015 opère à ce titre une clarification salutaire. L'ensemble du financement de l'ALS et de l'APL, qui était assuré par la branche famille de la sécurité sociale, est transféré directement dans le budget de l'État afin d'unifier les sources de financement du fonds national d'aide au logement (FNAL). Cette mesure de périmètre correspond à un montant total de 4,7 milliards d'euros.

2. Des mesures de compensation du Pacte de responsabilité

Par ailleurs, le programme 109 supporte, pour un montant de 300 M€ en 2015, la compensation des baisses de cotisations sociales des entreprises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité. À cette compensation, s'ajoute une mesure de transfert du produit de la contribution de solidarité sur les revenus du capital, qui finançait le FNAL en 2013 à hauteur de 546 M€. À partir de 2015, le produit de cette contribution sera affecté à l'assurance maladie. Le budget de l'État compensera donc, pour un montant de 671,2 M€ en 2015, cette perte de ressources pour les allocations logements.

3. Un effort de maîtrise de la hausse spontanée de la dépense

À périmètre constant, et après prise en compte des transferts entre le budget de l'État et le budget de la sécurité sociale, le projet de loi de finances prévoit une hausse des dépenses d'APL de 200 M€ en 2015.

Cette prévision se fonde d'abord sur une hypothèse de stabilisation du nombre de chômeurs en 2015, que votre rapporteur considère toutefois comme relativement incertaine.

De plus, cet effort de maîtrise de la dépense est permis par un changement de la règle d'indexation de l'abattement forfaitaire (RO) pratiqué sur les revenus pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement. Jusqu'à présent, l'évolution de cet abattement était indexée sur l'évolution à N-2 du revenu de solidarité active (RSA socle) et sur celle de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). En raison des hausses exceptionnelles de RSA décidées par le Gouvernement qui auraient conduit à une forte augmentation du nombre d'allocataires potentiels, la revalorisation de cet abattement, sera, à partir du 1^{er} janvier 2015, indexée sur le taux d'inflation. Ce changement de règle n'est bien sûr pas sans incidence pour certains allocataires. En 2014, l'évolution indexée sur le RSA et la BMAF était en effet de 1,82 %, contre une prévision d'inflation de 0,7 %. Ce changement d'indexation est toutefois sans conséquence pour les allocataires touchant les minimas sociaux (25 %) dans la mesure où leurs revenus sont inférieurs à l'abattement. En revanche, pour les 75 % de ménages restants, dont les revenus sont supérieurs à l'abattement, la revalorisation sera plus faible au 1^{er} janvier. Cette mesure évitera une dépense supplémentaire de 400 M€ en 2017 et de 70 M€ dès 2015.

4. La dépense relative aux APL ne semble pas soutenable à long terme sans certaines réformes

Malgré ces efforts de maîtrise de la dépense publique, force est de constater que les financements alloués aux allocations logement sont en progression constante. Entre 2012 et 2014, le montant du FNAL est ainsi passé de 12,8 à 13,8 milliards d'euros, en hausse de 7,8 %. Par ailleurs, ces besoins de trésorerie conduisent, en 2015, à maintenir une contribution exceptionnelle d'Action

Logement à hauteur de 300 M€, contre 400 en 2014. Cette contribution, qui était au départ « exceptionnelle », ne l'est donc plus vraiment. Or, même si elle semble encore nécessaire cette année, la participation d'Action Logement au financement du FNAL présente deux risques : celui d'assécher les fonds d'Action Logement, pourtant nécessaires à la construction de logement social, et de détourner l'esprit même de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) qui doit en priorité bénéficier aux salariés des entreprises cotisantes.

Votre rapporteur considère donc que cette progression constante n'est pas soutenable à terme et qu'elle appelle à une réflexion en profondeur sur les APL. L'effet inflationniste sur certains loyers dans le parc locatif libre (qui représente 56 % des APL) ne pourra être freiné que si l'attribution de l'allocation est conditionnée au respect d'un plafond de loyer, au moins pour les logements neufs ou nouvellement mis en location. De même, se pose la question de l'attribution de l'APL à certains étudiants (12 % des allocataires) dont le revenu des parents est élevé et qui continuent d'être dans le même foyer fiscal.

II. LA HAUSSE DES DÉPENSES FISCALES À DESTINATION DU LOGEMENT SOCIAL ET LA MUTUALISATION DES ORGANISMES HLM COMPENSENT UNE BAISSÉ DES AIDES À LA PIERRE DE L'ÉTAT

Dans le contexte de recul de la construction de logements neufs, le logement social exerce, depuis 2012, un effet contra-cyclique. Alors que les mises en chantier de logements neufs ont reculé de 4,2 % en 2013, la production de logement social a, en effet, augmenté de 14 % pour atteindre 117 000 nouveaux logements en 2013.

Le chef de l'État avait fixé un objectif ambitieux de 150 000 nouveaux logements sociaux par an d'ici à 2017. Cet objectif est abaissé à 135 000 en 2015, si, comme à l'habitude, on ne tient pas compte dans cet objectif des logements construits en outre-mer et dans le cadre de l'ANRU.

Les crédits budgétaires de l'État affectés au financement de la construction de logement social sont contenus dans l'action n° 1 du programme 135. Ces crédits, d'un montant de 405 M€ en AE et de 171 M€ en CP sont en baisse de 11 % en AE et de 39 % en CP. Cette baisse des subventions de l'État est compensée, en 2015, par une montée en puissance des dépenses fiscales dont bénéficie le secteur social et par l'effort de mutualisation des organismes HLM. Même si les aides à la pierre de l'État ne représentent qu'une partie mineure du financement du logement social, cette baisse risque d'être vécue symboliquement comme un désengagement de l'État.

A. UNE BAISSÉ DES AIDES À LA PIERRE, RECENTRÉES SUR LE PLAI

1. Les aides à la pierre de l'État pour les PLUS sont supprimées

À partir de 2015, les aides à la pierre de l'État ne financeront plus que le PLAI, c'est-à-dire les logements sociaux aux plafonds de ressources et de loyers les plus bas. La subvention moyenne par logement est fixée à 6 500 €, contre 7 000 € en 2014, avec un objectif annuel de production rehaussé de 33 000 à 34 000 logements. L'économie générée pour l'État est de 10 M€. La suppression totale des aides à la pierre pour les PLUS permet, elle, une économie budgétaire de 20 M€ pour l'État.

Même si votre rapporteur regrette cette baisse des subventions directes de l'État à la construction de logements sociaux, il se félicite que les objectifs de production soient réorientés vers les PLAI et les PLUS. La baisse de l'objectif de production globale est en effet principalement supportée par les PLS (- 13 000) dont les besoins, étant donné le stock et la montée en puissance programmée du logement intermédiaire, sont moins importants.

Par ailleurs, dans la recherche de financements nouveaux, votre rapporteur a présenté conjointement avec François Pupponi un amendement adopté par la commission des affaires économiques prévoyant la création d'une cotisation de solidarité urbaine due par les vendeurs d'un bien d'un montant supérieur à 10 000 euros par mètre carré. S'il n'a pas été repris lors de son examen dans l'hémicycle, votre rapporteur fait remarquer qu'à ce niveau de prix, les ventes considérées seraient peu impactées par une taxe d'environ 1 à 2 % de leur montant.

2. Une meilleure répartition géographique

Par ailleurs, votre rapporteur se réjouit du recentrage, amorcé depuis 2013, des aides à la pierre de l'État vers les zones les plus tendues. Dans le document budgétaire annexé au PLF 2015, l'objectif annoncé est en effet de faire passer de 28 % en 2013 à 32 % la part des aides de l'État délivrées en zone A. En 2015, la répartition régionale de ces aides sera, en outre, mise en conformité avec les nouveaux objectifs de rattrapage au titre de l'article 55 de la loi SRU, modifié par la loi du 18 janvier 2013. À terme, votre rapporteur estime qu'une plus grande fongibilité à l'échelle régionale, voire nationale, entre les différentes aides départementales devrait être permise en cas de non-utilisation des fonds.

3. Une compensation par le fonds de péréquation de la CGLLS peu lisible

Afin de satisfaire les besoins de subventions directes en 2015, estimés à 376 M€ par le PLF, le projet annuel de performance indique que la forte diminution des crédits de paiement du programme 135 sera compensée par le rattachement, par voie de fonds de concours, de 216 M€ de crédits du fonds de péréquation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Ce fonds, qui est destiné à financer la rénovation urbaine et la construction de logement social, a deux sources de financement :

- la taxe sur les plus-values de cession immobilière autres que des terrains à bâtir, dont le montant est supérieur à 50 000 €. Le produit de cette taxe était, en 2013, de 79 M€.
- une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle à la CGLLS prélevée sur les organismes HLM. En 2013, ce prélèvement, fixé par l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation, était de 70 M€ d'euros et a été intégralement versé à l'ANRU;

Les articles 15 et 54 du présent projet de loi modifient la répartition de ces sources de financement avec pour ambition d'augmenter le niveau du fonds de 173 M€ en 2014 à 216 M€ en 2015. Pour cela, l'article 54 augmente le prélèvement sur les cotisations des organismes HLM à 120 M€ (+ 70 %) mais l'article 15, lui, réduit le plafond de l'affectation de la taxe sur les plus-values immobilières à 45 M€. Le gain net théorique de la combinaison de ces deux mesures est de 16 M€. Sans recours à la trésorerie de ce fonds de péréquation, les 216 M€ ne pourront donc sans doute pas être atteints.

Votre rapporteur considère ces mouvements peu lisibles. La combinaison des articles 15 et 54 a, en outre, pour conséquence de transférer la charge du financement de ce fonds de l'État vers les organismes HLM. Le relèvement du prélèvement sur les cotisations des bailleurs réduit d'autant le financement des fonds de garantie de la CGLLS, pourtant essentiels à la sécurisation des projets de construction de logements sociaux. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a déposé un amendement à l'article 15 relevant le plafond d'affectation de la taxe sur les plus-values immobilières à 79 M€ afin qu'il corresponde à son produit de 2013. Même si cette recette est appelée à se réduire en raison du ralentissement du marché immobilier, le produit de cette taxe était en effet déjà, de janvier à septembre 2014, de 40 M€. Il est donc fort probable que ce faible plafond soit dépassé, en défaveur du logement social.

B. DES DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL PROLONGÉS ET ÉLARGIS AFIN DE RÉDUIRE LE RECOURS DES BAILLEURS SOCIAUX À LEURS FONDS PROPRES

La baisse des crédits budgétaires de l'État est en partie compensée, depuis deux ans, par un mouvement de baisse de la fiscalité relative au logement social. Le coût des dépenses fiscales en faveur du logement social s'élève ainsi à 2,7 milliards d'euros en 2015, en hausse de 450 M€ depuis 2013, tandis que, conformément à l'Agenda HLM 2015-2018, les exonérations et abattements de fiscalité locale devraient être prolongés.

1. La montée en puissance du taux réduit de TVA

Une des mesures principales de la loi de finances pour 2014 en faveur du logement social fut de réduire le taux de TVA relatif à la construction et à la rénovation de logements sociaux de 7 % à 5,5 %.

En 2014, le coût de cette dépense fiscale est estimé à 1,46 milliard d'euros, en hausse de 350 M€ par rapport au coût de la TVA à 7 %.

Votre rapporteur se félicite de cette montée en puissance qui permet aux bailleurs sociaux de limiter le recours à leurs fonds propres. En outre, un amendement de votre rapporteur et de la commission des affaires économiques, porté par François Pupponi, a permis de corriger une lacune de la rédaction de la loi de finances pour 2014 afin que la surélévation d'immeubles ainsi que l'achat d'immeubles, en vue de les réhabiliter et les transformer en logements sociaux, bénéficient également de ce taux réduit de TVA à 5,5 % contre 10 % aujourd'hui.

2. Des engagements de prolongation d'exonération de fiscalité locale à traduire

Dans le cadre de l'Agenda HLM 2015-2018, signé entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat, le Gouvernement s'est engagé à ce que deux exonérations de fiscalité locale spécifiques au logement social soient prolongées dans le cadre de la loi de finances pour 2015. Ainsi, la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux neufs (article 1384 A du code général des impôts) devrait continuer d'être fixée à vingt-cinq ans au lieu de quinze ans. D'autre part, l'abattement de 30 % pour les logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS), qui s'éteint au 31 décembre 2014 faute de nouvelle disposition législative, devrait, lui, être prolongé et étendu à l'ensemble des 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette mesure coûtait, en 2013, 89 M€.

Votre rapporteur se félicite de ces deux annonces et sera vigilant à ce qu'elles soient effectivement traduites par le vote d'amendements à ce présent projet de loi de finances. En outre, votre rapporteur se réjouit de l'engagement pris par l'USH, dans le cadre de l'Agenda HLM, en faveur d'une meilleure transparence de l'utilisation de l'abattement spécifique aux quartiers de la politique de la ville. Cet abattement serait en effet conditionné à la signature, en 2015, d'une nouvelle convention relative à la gestion urbaine de proximité, associant pour la première fois la commune et l'EPCI, et en 2016, à celle des contrats de ville.

C. UN EFFORT DE MUTUALISATION DES ORGANISMES HLM POUR LA RÉNOVATION DU PARC EXISTANT ET LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE TRÈS SOCIALE À CONFIRMER

Depuis le pacte d'objectifs et de moyens, signés entre l'État et le mouvement HLM le 8 juillet 2013, les organismes HLM se sont lancés dans un effort de mutualisation financière important afin de soutenir la construction et la rénovation de logements sociaux, en contrepartie de la suppression, par la loi du 18 janvier 2013, du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux.

Avec la mise en application de l'article 121 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui a formalisé, sous la forme d'une convention et d'un arrêté ministériel cette mutualisation, cette nouvelle forme de financement du logement social prend de l'ampleur en 2014 et 2015. La première convention, signée le 22 août 2014 et approuvée par arrêté du 10 septembre 2014, prévoit en effet une mutualisation de 2 milliards d'euros sur trois ans. Ces fonds, issus de prélèvements sur les organismes HLM, participeront au financement de la construction de logements sociaux à travers des aides directes de 3 300 euros pour les PLAI et les PLUS des zones 1 et 1bis et de 1 300 euros pour les PLAI et les PLUS des zones 2 et 3.

Votre rapporteur se félicite de cet effort responsable de mutualisation permettant d'utiliser au mieux les fonds propres des bailleurs sociaux, tout en rappelant qu'il ne doit pas, à terme, remplacer les aides à la pierre de l'État.

En outre, votre rapporteur sera vigilant à ce que les annonces effectuées le 25 septembre 2014 et contenues dans l'Agenda HLM 2015-2018 fassent effectivement l'objet d'avenants à la convention du 22 août 2014. Celles-ci portent sur :

- un effort en faveur de la rénovation du patrimoine existant en zone tendue, comme en zone détendue, de 250 M€ à partir des fonds de mutualisation ;
- le développement, à titre expérimental, d'un programme annuel de 5 000 « PLAI-HLM » (à loyers très modérés pouvant être jusqu'à 10 % plus bas que le loyer de plafond PLAI) grâce à 100 M€ sur trois ans issus de la mutualisation.

III. UN NOUVEAU « CHOC » DE LIBÉRATION DU FONCIER QU'IL CONVIENT DRAIT DE COMPLÉTER PAR DES MESURES INCITATIVES DURABLES

Le troisième pilier de la relance de la construction de logements est la libération du foncier. La rétention foncière et la hausse des coûts du foncier sont en effet des causes majeures de la hausse des coûts de production et de la baisse de la construction de logements neufs. Les mesures fortes déjà prises en direction du foncier public par l'intermédiaire de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 demandent maintenant à être suivies d'effets tangibles. Concernant le foncier privé, le présent projet de loi de finances contient de nouvelles mesures fiscales qu'il conviendrait de compléter par des mesures incitatives durables.

A. DE NOUVELLES RÉFORMES ET UN NOUVEL ABATTEMENT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES QUI NE RÉSOUVENT PAS LA QUESTION DE L'UTILISATION DES DROITS À CONSTRUIRE

1. Des réductions d'impôts visant à accélérer les ventes de terrains constructibles

L'article 4 du présent projet de loi aligne le régime de taxation des plus-values des terrains à bâtir sur celui des immeubles bâtis. Une mesure temporaire d'abattement exceptionnelle de 30 % est, en outre, proposée afin d'encourager un « choc » d'offre de terrains constructibles. Le coût de cette mesure s'élève à 156 M€ en 2015 et 277 M€ en 2016.

Votre rapporteur approuve grandement l'alignement de la taxation des terrains à bâtir sur celle des immeubles bâtis, même s'il regrette que cette fiscalité demeure dégressive en raison de la décision du Conseil constitutionnel sur le projet de loi de finances pour 2014. La mesure proposée par le PLF 2015 est synonyme de simplification et peut inciter des propriétaires de terrains constructibles à les céder pour y construire du logement.

Votre rapporteur est en revanche plus sceptique quant à l'efficacité du « choc » d'offre que représenterait l'abattement exceptionnel. Un tel abattement était en effet prévu jusqu'en 2015 pour les terrains bâtis, sans qu'un bilan de son efficacité réelle ait pu être fait. Néanmoins, et afin que cet abattement puisse avoir plus de chances d'avoir des effets en zone tendue, votre rapporteur a tenu à présenter un amendement permettant de l'étendre aux terrains bâtis sur lesquels une opération de démolition-reconstruction rapide est envisagée. Cet amendement a été adopté.

2. La nécessité de mesures plus « répressives » sur l'utilisation des droits à construire dans les zones tendues

En outre, de nombreuses autres composantes que la fiscalité entrent en jeu dans la détermination des comportements de spéculation et de rétention foncière. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur estime qu'un système plus coercitif devrait accompagner les mesures incitatives, dans le cas où des droits à construire ne sont pas utilisés dans les zones du territoire où la nécessité de construire est évidente. La valeur du foncier non bâti dépend en effet largement de décisions publiques, comme une modification de PLU ou une réalisation d'équipements publics. Les bénéficiaires de cette valorisation foncière devraient donc être mieux partagés entre la collectivité publique et le propriétaire et ce, sans que les « droits » à construire ne tardent trop à être utilisés. A ce titre, votre rapporteur regrette une nouvelle fois le faible recours des collectivités à la possibilité d'instaurer une taxe facultative forfaitaire sur la première vente d'un terrain constructible.

L'entrée en vigueur, au 1er janvier 2015, de la majoration de 25 % de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles, dans les communes soumises à la taxe sur les logements vacants, pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est, en revanche, positive (article 1396 du code général des impôts). Cette mesure rattrape en effet le retard historique de revalorisation des valeurs locatives cadastrales qui permettait toujours aux propriétaires de terrains nus de disposer de coûts de portage faibles ne les incitant pas à vendre leur terrain même si celui-ci était devenu constructible. Par ailleurs, afin d'atténuer le changement brutal de taxation que l'entrée en vigueur de cette mesure pourrait générer, votre rapporteur rappelle que l'article 1396 du CGI ne prévoit l'application de cette majoration qu'aux terrains classés depuis plus d'un an dans une zone à urbaniser. Enfin, lors de la commission élargie relative à la mission « Égalité des territoires et Logement », le Gouvernement a annoncé que le zonage de cette majoration serait revu à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2014, pour qu'il corresponde aux zones où la tension sur le foncier est la plus tendue. Le zonage de la taxe sur les logements vacants pourrait ainsi être remplacé par celui de la zone A bis et A, ce qui ferait passer le champ d'application de cette majoration de 1 151 à 618 communes.

B. UNE INTERVENTION ACCRUE DE L'ÉTAT DANS L'AMÉNAGEMENT DU GRAND PARIS

L'Île-de-France constitue un enjeu à part dans la libération du foncier et la construction de logements. Le projet du Grand Paris Express, dont le financement de 22 milliards d'euros est désormais assuré, est en effet susceptible de générer de nouvelles productions alors que les besoins en logements neufs en Île-de-France sont estimés à 70 000 par an. Toutefois, les multiples blocages institutionnels propres à cette région ralentissent tout projet de construction.

Votre rapporteur se félicite donc de l'annonce faite, le 13 octobre 2014, lors du comité interministériel relatif au Grand Paris, de l'instauration d'une Opération d'Intérêt National (OIN) multi-sites autour du Grand Paris. L'OIN permet à l'État de disposer de pouvoirs exceptionnels en matière d'urbanisme, notamment la compétence de délivrance des permis de construire.

En attendant la mise en place de la nouvelle gouvernance de la métropole du Grand Paris, votre rapporteur considère, en outre, qu'il serait nécessaire de nommer un délégué interministériel à la construction de logements en Île-de-France, dont la mission spécifique serait de débloquer des projets de construction, notamment dans le diffus, en dehors du terrain d'intervention de la future OIN.

C. LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UNE AIDE AUX « MAIRES BÂTISSEURS »

Le dernier pilier de l'aide à la construction et à la libération du foncier doit être l'aide aux maires bâtisseurs. Les maires sont en effet en première ligne sur le front de la construction et porter des projets de densification ou d'extension de l'urbanisation n'est pas nécessairement très populaire auprès de la population. Afin d'améliorer le consentement de la population à la construction, un système d'aide financière aux communes bâtisseuses devrait donc être instauré. Votre rapporteur considère que cette aide devrait notamment permettre de financer des équipements publics, liés à la construction de logements, afin que les projets de construction ou de densification soient bénéfiques à tous les habitants.

Ce principe a été soutenu par le Premier ministre lors de l'annonce du plan de relance de la construction du 29 août 2014. Il fait l'objet d'une première traduction dans ce PLF 2015 et votre rapporteur s'en félicite. Un amendement du Gouvernement a, en effet, été adopté lors de l'examen de la première partie du PLF afin de créer une nouvelle dotation de soutien à l'investissement local des communes, EPCI et départements. Cette dotation, de 423 M€ en 2015, sera chargée notamment de financer « les dépenses d'équipements et d'aménagements liés à la construction de logements nouveaux ». Votre rapporteur salue cette innovation, même s'il considère que la baisse des dotations aux collectivités risque globalement d'avoir un effet récessif sur les dépenses liées au logement et à l'aménagement.

IV. L'HÉBERGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DOIVENT POUVOIR BÉNÉFICIER DE FINANCEMENTS CONFORMES À DES BESOINS CROISSANTS

La priorité donnée à la relance de la construction ne doit pas occulter un autre volet majeur de l'action publique : permettre à tous d'accéder à un logement digne. A ce titre, votre rapporteur se félicite que le programme 177 relatif à l'hébergement d'urgence et l'accès au logement voit ses crédits augmenter en 2015. Cette hausse ne comble cependant pas une sous-budgétisation chronique, qui s'accompagne de tendances à un désengagement potentiel de l'État en matière de lutte contre l'habitat indigne.

A. LES CRÉDITS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE SOUFFRENT TOUJOURS D'UNE SOUS-BUDGÉTISATION

1. Des crédits 2015 qui devront être modifiés en cours d'année

L'action n° 2 du programme 177, qui portent les crédits dédiés à l'hébergement et au logement adapté, voit ses crédits augmenter de 58 M€ en 2015 pour atteindre 1,3 milliard d'euros. Si votre rapporteur se félicite de cette hausse, il estime qu'elle est insuffisante au regard des besoins et que la loi de finances initiale est, une nouvelle fois, sous-budgétisée. Le montant de 1,3 milliard d'euros correspond en effet aux crédits consommés pour l'exercice 2013. En 2014, ce montant sera dépassé et il en sera donc de même en 2015, ce qui nécessitera un ajustement du budget du programme 177 en cours d'année. Par ailleurs, le projet annuel de performance indique que les dépenses pourront être contenues en 2015 en raison de la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile. Votre rapporteur s'interroge sur cette justification. Il paraît en effet peu probable que cette réforme de l'asile, dont l'examen n'a pas encore commencé, soit en vigueur en 2015. Il est, en outre, peu acceptable d'espérer une baisse des crédits de l'hébergement grâce à une « *augmentation de l'exécution des décisions de reconduite à la frontière* ».

2. Une réforme en cours positive

Dans le détail, les crédits de l'hébergement d'urgence augmentent de 67 M€, tandis que ceux des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) stagnent. Entre 2012 et 2013, les places en centre d'hébergement d'urgence (CHU) ont augmenté de 27 % et les places en hôtels de 25 %, ce qui représente un effort important de la puissance publique face à la hausse de la grande précarité.

Les places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), en revanche, n'augmentent pas. Leur nombre stagne depuis 2010 à environ 39 000. Or, ces structures sont les plus efficaces car elles combinent le logement et l'accompagnement social afin de sortir durablement les personnes de l'exclusion

et de la grande pauvreté. Il en est de même pour les solutions d'intermédiation locative, dont les crédits budgétaires baissent malheureusement de 5 M€ en 2015.

La réforme de la prise en charge de l'hébergement d'urgence et des CHRS, engagée en 2014 dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, est toutefois positive et devrait, à terme, renforcer le nombre et la place des CHRS. Le coût exponentiel de l'hébergement d'urgence appelle, en effet, à une réforme en profondeur afin qu'il soit mis fin aux plans hivernaux et que les capacités d'hébergement soient adaptées aux besoins identifiés toute l'année, comme le préconisait le préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement dont votre rapporteur salue l'action de 2010 à 2014.

B. LES NOUVEAUX OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DOIVENT SE DÉPLOYER DANS DES CRÉDITS MALHEUREUSEMENT EN BAISSÉ

1. Une tendance au désengagement de l'État dans la lutte contre l'habitat indigne

Les crédits relatifs à la lutte contre l'habitat indigne, qui sont portés par l'action n° 3 du programme 135, sont en baisse de 1,7 M€ (- 27 %) par rapport à la loi de finances pour 2014. Cette forte baisse de la participation financière de l'État est regrettable alors même que la lutte contre l'habitat indigne constitue une priorité réaffirmée de la politique du logement dans le parc privé⁽¹⁾. Votre rapporteur se félicite, à ce titre, que le Gouvernement ait décidé de mobiliser au plus vite les nouveaux outils créés par la loi ALUR, comme en témoigne le lancement de la première opération de requalification de copropriété dégradée (ORCOD) à Clichy-sous-Bois, le 14 octobre 2014.

Toutefois, baisser de manière significative les crédits consacrés aux travaux d'offices (- 30 % en 2015) paraît peu judicieux, d'autant que le gage espéré sur les effets de l'astreinte instaurée par la loi ALUR est incertain. Le décret d'application n'a, en effet, toujours pas été publié.

2. Une nécessaire réforme du financement de l'Agence nationale de l'habitat

L'agence nationale de l'habitat (ANAH) constitue un opérateur majeur de la politique de lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique. A ce titre, la hausse des ressources de cette agence en 2015, de 306 M€ à 465 M€, est tout à fait positive et marque un engagement important. Toutefois, votre rapporteur tient à signaler que le financement de cet opérateur n'est pas pérenne et qu'il s'avérera rapidement insuffisant compte tenu des objectifs très élevés que lui assignent les pouvoirs publics et les différentes lois votées en 2014.

(1) p. 69 du projet annuel de performance.

Le financement de l'ANAH repose, en effet, principalement sur deux recettes :

- le produit des cessions de quotas carbone ;
- une fraction du produit de la taxe sur les logements vacants.

Or, la première de ces deux recettes est en chute, en raison de la baisse du prix de la tonne de carbone.

La hausse du budget en 2015 n'est donc permise que grâce à une fraction de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) pour un montant de 40 M€ sur 2015-2016 et grâce à une participation exceptionnelle d'Action Logement à hauteur de 50 M€.

Ces ressources sont toutefois instables alors que les dépenses de l'agence, elles, sont appelées, de manière certaine, à augmenter. La loi sur l'adaptation de la société au vieillissement a, par exemple, fixé un objectif d'adaptation de 80 000 logements du parc privé à la perte d'autonomie grâce à l'ANAH. Le projet de loi de transition énergétique pour la croissance verte prévoit, lui, de « *rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes* » (article 3 AA).

Votre rapporteur estime donc qu'une réforme structurelle du financement de l'ANAH est nécessaire. Afin que cette agence bénéficie d'une recette stable et cohérente avec l'exercice de ses missions, l'affectation intégrale de la taxe sur les logements vacants (TLV), créée à l'origine à cette seule destination, est la solution la plus pertinente. Votre rapporteur a donc proposé, lors de l'examen de la première partie du PLF, que le plafond d'affectation de la TLV, qui est déjà relevé de 30 à 51 M€ par l'article 15 du PLF 2015, le soit jusqu'à 61 M€. Cet amendement n'a malheureusement pas été retenu lors de la discussion en séance publique. Plus généralement, si les objectifs d'adaptation des logements, à la fois dans le cadre de la transition énergétique et pour mieux préserver l'autonomie des personnes âgées, doivent se traduire dans la réalité des publics concernés, il est indispensable de mettre à plat le financement de l'ANAH pour en assurer la pérennité, comme l'a récemment demandé la Cour des comptes⁽¹⁾.

(1) Dans son référé n° 68128 du 22 novembre 2013, la Cour des comptes s'inquiète également du manque d'évaluation des politiques auxquelles l'Anah concourt. Le gouvernement s'est engagé dans sa réponse à procéder à cette évaluation une fois que les nouveaux dispositifs de l'Anah pourront être mesurés au regard de la durée des opérations en court. Quant au financement, il s'est dit disposé à engager « une réflexion sur la nécessité d'une évolution du mode de financement de l'Agence » dans le cas où le cours de la vente quotas carbone ne se redresserait pas.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Daniel Goldberg (Logement), les crédits de la mission « **Égalité des territoires et logement** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 29 octobre 2014, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*⁽¹⁾).

*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Égalité des territoires et logement** ».

*La Commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la Mission « Égalité des territoires et logement ».*

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 3.

Mme la présidente Frédérique Massat. Je demande à M. Thierry Benoit de bien vouloir présenter son amendement à l'article 52, rattaché.

M. Thierry Benoit. Cet amendement vise à supprimer l'article 52. Celui-ci conditionne le bénéfice des aides personnelles au logement (APL) pour l'accession à une diminution de 30 % des revenus. Nous pensons, avec mes collègues cosignataires, que cela va fragiliser l'accession à la propriété.

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis. Effectivement, cette mesure demande à être questionnée comme je l'ai indiqué dans mon rapport. L'APL « accession » concerne 500 000 bénéficiaires pour un total de 900 millions d'euros. Sa limitation telle que figurant à l'article 52 entraînerait une économie d'environ 20 millions d'euros pour l'année 2015. Je rappelle, à titre de comparaison, que l'APL locative représente une dépense de 16,5 milliards d'euros par an. Sur l'amendement de M. Benoit, je donne un avis défavorable à ce stade mais je souhaite que, pour la séance publique, nous puissions avoir une étude d'impact sur des cas très précis de la mesure envisagée par le Gouvernement. En ce qui me concerne, je pense qu'avec les nouvelles normes issues de l'accord Bâle III, les banques tiendront compte d'un soutien en termes d'APL. Il faut donc vraiment que nous puissions continuer notre réflexion sur ce sujet avec le Gouvernement.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/

L'amendement II-CE 3 n'est pas adopté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 4.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement vise à ce que la mesure proposée par l'article 52 ne s'applique pas aux personnes engagées dans un contrat de location-accession durant la phase locative. Elle leur serait en effet préjudiciable car, dans la phase locative, ces familles ne sont pas considérées comme locataires au sens strict du terme et ne peuvent donc pas bénéficier de l'APL locative. En conséquence, si l'on supprime l'APL accession, y compris pour ces cas, ces locataires n'auraient plus aucun soutien durant la phase où ils n'ont pas encore levé l'option d'achat. L'objectif de cet amendement est de leur permettre de continuer à bénéficier de l'APL accession avant la levée de l'option.

L'amendement II-CE 9 est adopté.

*La Commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 52 ainsi modifié.*

La commission examine ensuite les articles 53 et 54, rattachés.

*La Commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption des articles 53 et 54, rattachés.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

M. Claude Dilain, président
Mme Blanche Guillemot, directrice générale

Caisse des dépôts et consignations

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe de la Caisse des dépôts et consignations et directrice des fonds d'épargne

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)*

Mme Sabine Basili, vice-présidente
M. Alain Chouguiat, directeur du pôle économique
M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles et européennes

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Jean-Marc Michel, directeur

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Laurent Girometti, directeur
Mme Sylvie Ravalet, sous-directrice du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement

Fédération française des promoteurs immobiliers (FPI)

M. François Payelle, président
M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

Fédération française du bâtiment (FFB)*

M. Jacques Chanut, président
M. Loïc Chapeaux, chef du service des études économiques
M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

Fondation Abbé Pierre

M. Patrick Doutreligne, délégué général
M. Christophe Robert, délégué général adjoint

Groupe Société nationale immobilière (Groupe SNI)

M. André Yché, président du directoire

M. Yves Chazelle, directeur général

Mme Marie-Michèle Cazenave, directrice des relations institutionnelles de la Caisse des dépôts et consignations

Société du Grand Paris (SGP)

M. Philippe Yvin, président du directoire

Syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement (SNAL)

M. Roger Bélier, président

Mme Isabelle Baer, déléguée générale

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

M. Bernard Gaud, président du conseil de surveillance

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président du conseil de surveillance

M. Éric Thuillez, directeur général

Union sociale pour l'habitat (USH)

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Béatrix Mora, directrice du service des politiques urbaines et sociales

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Personnalité qualifiée

M. Jean-Claude Driant, professeur, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris Est Créteil (UPEC)

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*