



N° 4127

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME XI

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. DANIEL GOLDBERG

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES DISPOSITIFS FISCAUX MIS EN PLACE DEPUIS 2012 ONT FAVORISÉ LA REPRISE DE LA CONSTRUCTION MAIS LEURS EFFETS SUR LES PRIX RESTENT INCERTAINS	9
1. En quatre ans, presque tous les segments du marché du logement ont été soutenus par des nouveaux dispositifs fiscaux.....	9
a. Le succès du dispositif « Duflot/Pinel »	9
b. La création d'un cadre pour le logement intermédiaire	10
c. Le renforcement de la lutte contre les logements vacants.....	10
d. L'élargissement progressif du prêt à taux zéro	10
2. Le bilan des mesures fiscales relatives au foncier est plus contrasté.....	11
3. Les effets sur les prix des différents dispositifs fiscaux sont incertains	12
II. LA HAUSSE TENDANCIELLE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL) A ÉTÉ CONTENUE AU PRIX DE RÉFORMES QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE AJUSTÉES	13
1. Le rythme de la hausse des dépenses d'APL, liée au contexte économique et social, a été ralenti depuis 2012	13
2. Les modalités d'application des réformes décidées en 2016 doivent être corrigées	14
a. La dégressivité des aides au-delà de loyers excessifs	14
b. La prise en compte du patrimoine	15
III. LA PARITÉ DANS LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL, LOIN D'ÊTRE ATTEINTE AUJOURD'HUI, DOIT ÊTRE UN OBJECTIF	17
1. Le FNAP a été créé dans de bonnes conditions.....	17
2. L'année 2016 fut une année de transition.....	18
3. Les sources de financement du FNAP en 2017 sont déséquilibrées.....	19
4. Les effets de la baisse du taux de commissionnement des banques se font toujours attendre.....	21

IV. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE BÉNÉFICIE DE FINANCEMENTS TRÈS INÉGAUX	23
1. Le coût des dépenses fiscales en faveur de la rénovation énergétique explose	23
2. Les ressources de l'ANAH prévues pour 2017 ne lui permettront pas d'atteindre les objectifs ambitieux qui lui ont été fixés	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	29

INTRODUCTION

Le dernier budget de la législature s'inscrit dans un contexte économique bien meilleur qu'en 2012 pour le secteur de l'immobilier et de la construction. Amorcée l'année dernière, la reprise de ce secteur s'est confirmée en 2016. D'après les derniers chiffres publiés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) pour le troisième trimestre 2016⁽¹⁾, les autorisations de construire (+ 14,3 % en un an) et les mises en chantier de logements neufs (+ 8,1 % en un an) sont en forte hausse. Sur les douze derniers mois, entre septembre 2015 et septembre 2016, ce sont ainsi 432 300 logements neufs qui ont été autorisés et 367 000 qui ont été mis en chantier.

En matière de commercialisations et de ventes, les chiffres sont tout aussi bons. Les ventes totales de logements neufs ont bondi de 30 % entre le 2^e trimestre 2015 et le 2^e trimestre 2016, si bien que certains analystes estiment que les ventes en 2016 devraient avoisiner des records et s'approcher de l'année de référence : 2006 et ses 127 000 transactions. Cette embellie concerne aussi bien les achats par des investisseurs (+ 26,6 %), que par des propriétaires occupants (+ 27 %). La reprise de l'activité se consolide également sur le marché locatif privé. D'après l'association Clameur, le nombre des relocations et des locations nouvelles a encore augmenté de 4 % depuis le début de l'année 2016 alors que certains analystes alarmistes promettaient un « gel » du marché locatif en raison de l'encadrement des loyers en vigueur à Paris depuis l'été 2015 et de l'encadrement à la relocation qui est en vigueur dans les 28 plus grandes agglomérations de France depuis l'été 2012.

Tous les acteurs du secteur reconnaissent que ces bons résultats sont à la fois dus au niveau historiquement bas des taux des crédits immobiliers et à l'effet positif des dispositifs fiscaux adoptés dans les différentes lois de finances, en particulier l'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ), le recentrage des dispositifs d'investissement locatif grâce au « Duflot / Pinel » et l'application du taux réduit de TVA pour l'accession sociale à la propriété dans et autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En outre, le temps nécessaire au montage administratif, technique et financier des opérations de construction engendre un décalage d'environ deux ans pour mesurer le résultat des décisions publiques engagées. Ainsi, et d'autant qu'elle a commencé en 2011, il ne serait pas inconséquent de penser que la baisse de la construction enregistrée jusqu'en 2014 était la conséquence de certains choix datant de la précédente législature. Les chiffres satisfaisants actuels sont

(1) « Construction de logements – Résultats à fin septembre 2016 (France entière) », Commissariat général au développement durable, octobre 2016

vraisemblablement le fruit de l'écosystème mis en place à partir de la mi-2013, même si l'environnement financier global est également plus favorable.

Les déclarations répétées, dans la presse ou sur les bancs de notre assemblée, annonçant de manière inutilement excessive une catastrophe à venir du seul fait du vote de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), ont eu aussi, sans doute, un effet de démotivation auprès d'un certain nombre d'acquéreurs ou d'investisseurs potentiels en 2014. Les acteurs économiques du logement, y compris donc les plus critiques, auront été les premières victimes de ces discours inutilement alarmistes aux effets de vitrification du secteur. En 1982, au moment du vote de la première loi régulant les rapports locatifs portée par Roger Quillot, le même type de propos avait eu les mêmes effets.

Malgré la reprise de la construction, pour de nombreux Français, le logement demeure avant tout un problème souvent insoluble : dans le secteur locatif, comme dans l'accession, ceux-ci ont des difficultés à trouver une habitation correspondant à leurs besoins et le coût pour se loger représente une part trop importante de leur budget personnel. Une étude de l'INSEE ⁽¹⁾, publiée en octobre 2016, montre ainsi qu'entre 1988 et 2013, la part du revenu des ménages consacrée au paiement de leur loyer ou au remboursement de leur emprunt immobilier est passée de 14 % à 21 %, soit une hausse de 50 % en 25 ans. La stagnation, voire la baisse dans certains territoires, des prix et des loyers constatée depuis un an, ne permet pas de compenser cette hausse de longue durée, qui témoigne d'un véritable décrochage entre les prix de l'immobilier et l'évolution des revenus des ménages, en particulier pour les classes moyennes et populaires.

Trop longtemps, dans bien des territoires, a prévalu un mécanisme auto-entretenu de logement rare et cher, allant de pair avec une stratification sociale et spatiale des logements disponibles. Et, s'il n'y a pas qu'un seul moyen pour aller vers une réponse adaptée aux besoins en logements - besoins d'ailleurs croissants du fait des évolutions démographiques et sociologiques -, il est dorénavant nécessaire que la décision publique s'exprime de manière cohérente et stable pour proposer une offre de logements suffisante et régulée dans les zones les plus tendues. Au regard des besoins et des conséquences tant sociales qu'économiques, ce sujet mériterait de figurer en bonne place dans les projets développés lors des prochaines échéances électorales, bien plus que cela a été le cas précédemment.

Dans ce contexte, le présent projet de loi de finances pour 2017 propose une certaine stabilité à la fois fiscale et budgétaire. La mission « Égalité des territoires et Logement », qui regroupe quatre programmes (177, 109, 135 et 337), voit ses crédits légèrement augmenter de 183 millions d'euros (M€) en 2017, pour

(1) « 500 000 ménages franciliens consacrent plus du tiers de leurs revenus à leur logement », Jacques Bellidenty et Lauren Trigano, Insee Île-de-France ; Mathieu Anglard et Emmanuelle Pagès, DRIHL, octobre 2016

atteindre 18,3 milliards d'euros (Md€), mais cette hausse est concentrée sur le programme 177 relatif à l'hébergement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 177, 109, 135 ET 337

Programmes	LFI 2016 (en millions euros)	PLF 2017 (en millions euros)	Évolution 2016/2017 (en %)
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 513	1 739	+ 15
109 – Aide à l'accès au logement	15 438	15 439	0
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	436	377	- 13,5
337 – Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires	766	781	+ 2
Total pour la mission	18 153	18 336	+ 1

Source : PAP 2017 Égalité des territoires et Logement

Aux crédits budgétaires de la mission, s'ajoutent, en outre, de nombreuses dépenses fiscales rattachées au programme 135 dont le coût total pour 2017 est estimé à **14,4 Md€**. Ces dépenses fiscales peuvent être réparties en cinq grandes catégories selon qu'elles visent à soutenir l'investissement locatif, le logement social, le logement intermédiaire, l'accession à la propriété ou la rénovation, notamment énergétique, des logements.

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 135

	Prévision 2017 (en M€)	Évolution 2016/2017 (en %)
Investissement locatif	2 001	0
Logement social	2 995	+ 7
Logement intermédiaire	50	0
Accession à la propriété	1 164	- 10
Rénovation	6 295	+ 7

La baisse du volume des dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété est principalement due à l'extinction progressive du dispositif de crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt concernant l'habitation principale, tandis que la hausse des dépenses fiscales en faveur de la rénovation s'explique par le dynamisme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La hausse du volume des dépenses fiscales en faveur du logement social résulte, quant à elle, du niveau élevé des constructions de logements sociaux prévues en 2017.

I. LES DISPOSITIFS FISCAUX MIS EN PLACE DEPUIS 2012 ONT FAVORISÉ LA REPRISE DE LA CONSTRUCTION MAIS LEURS EFFETS SUR LES PRIX RESTENT INCERTAINS

Les bons chiffres d'aujourd'hui en matière de ventes et de constructions sont le résultat du niveau des taux d'intérêt mais aussi des différents dispositifs de soutien à l'offre et à la demande de logements mis en place depuis 2012, dont votre rapporteur se propose ici de faire le bilan. Des premières études montrent toutefois que les effets de ces dispositifs sur les prix sont plus incertains.

1. En quatre ans, presque tous les segments du marché du logement ont été soutenus par des nouveaux dispositifs fiscaux

a. *Le succès du dispositif « Duflot/Pinel »*

La loi de finances pour 2013 a, tout d'abord, substitué à la réduction d'impôt, dite « Scellier », un nouveau dispositif en faveur de l'**investissement locatif intermédiaire** baptisé « Duflot » puis « Pinel ». Contrairement aux dispositifs précédents, le « Duflot » et le « Pinel » ont fait l'objet d'un ciblage géographique précis. Seuls les logements neufs construits dans les **zones tendues**, à savoir les zones A *bis*, A, B1 et B2, peuvent donner lieu à une réduction d'impôt à condition que des plafonds de loyer et de ressources soient respectés. La loi de finances pour 2015 a ensuite assoupli le dispositif en permettant aux investisseurs de choisir différentes durées d'engagement de location (6, 9 ou 12 ans) liées à différents taux de réduction d'impôt (12 %, 18 % ou 21 %). Ces différents aménagements ont porté leurs fruits puisque, d'après la fédération des promoteurs immobiliers (FPI), l'objectif de 50 000 ventes à des investisseurs a été atteint en 2015 et qu'au deuxième trimestre 2016, ces ventes progressent encore de 26,6 %. Le dispositif « Pinel » semble donc répondre aux attentes des investisseurs et constitue un moteur solide de la reprise de la construction de logements.

C'est la raison pour laquelle l'article 40 du présent projet de loi de finances proroge le dispositif « Pinel » d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2017. Votre rapporteur se réjouit de ce bon bilan même s'il rappelle, comme chaque année, que le coût à long terme de ce genre de dispositif est conséquent pour les finances publiques. Le coût du dispositif « Duflot/Pinel » est estimé à 360 M€ en 2017, soit une hausse de 85 % par rapport à cette année. Par ailleurs, si la prorogation d'un an du « Pinel » ne coûtera que 31 M€ en 2018, l'étude d'impact jointe au projet de loi estime que son coût total sur plusieurs années s'élèvera à 1,6 Md€. Enfin, les précédents dispositifs de soutien à l'investissement locatif, pour la plupart aujourd'hui éteints, continuent de représenter un coût total pour le budget de l'État de 1,6 Md€ en 2017, dont 1,2 Md€ pour les seuls « Scellier » et « Scellier intermédiaire ». Dans un contexte d'argent public rare, votre rapporteur réitère donc ses réticences quant à l'ouverture sans restriction, depuis le

1^{er} janvier 2015, du dispositif « Pinel » aux investisseurs donnant en location leur bien à leurs descendants.

b. La création d'un cadre pour le logement intermédiaire

En complément du soutien à l'investissement locatif des particuliers, le Gouvernement a, par ailleurs, lancé en 2014 un chantier important consistant à faire revenir les **investisseurs institutionnels** sur le marché du logement locatif intermédiaire. La loi de finances pour 2014 a ainsi créé un taux de TVA de 10 % et une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 20 ans pour les logements intermédiaire neufs construits par des acteurs institutionnels. Parallèlement, deux fonds d'investissements, portés par la Caisse des dépôts et consignations et par l'État, ont été créés. Les premières opérations s'inscrivant dans ce cadre fiscal ont été livrées cette année. À terme, 35 000 logements intermédiaires devraient être construits sur cinq ans dans les zones où l'écart entre les loyers du marché et ceux du logement social est le plus élevé.

c. Le renforcement de la lutte contre les logements vacants

Afin d'inciter les propriétaires de logements vides à remettre leurs biens sur le marché, la loi de finances pour 2013 a renforcé la **taxe sur les logements vacants (TLV)**. Le champ d'application de celle-ci a été étendu aux 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. Son taux a été relevé à 12,5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième année alors qu'avant 2012 son taux était de 10 % la première année, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année.

d. L'élargissement progressif du prêt à taux zéro

Alors que le marché de la primo-accession était encore atone l'année dernière, les premiers résultats de l'année 2016 montrent qu'une solide reprise est également en cours dans ce secteur. Selon les professionnels, les ménages accédant à la propriété sont de retour grâce à un prêt à taux zéro (PTZ) très favorable. De janvier à septembre 2016, 70 000 prêts ont été émis contre 38 000 sur la même période en 2015. Le PTZ a fait l'objet d'un élargissement en deux temps par les lois de finances pour 2015 et 2016. En deux ans, la quotité, c'est-à-dire la part du coût total de l'opération que le PTZ peut couvrir, a été portée à 40 % tandis que le différé de remboursement pour les ménages les plus modestes a été allongé de 5 à 15 ans. Enfin, le PTZ a été ouvert à l'achat de logements anciens à réhabiliter sur l'ensemble du territoire.

Parallèlement, depuis la loi de finances pour 2015, la TVA à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété, qui s'appliquait auparavant dans les 530 quartiers du premier programme national de rénovation urbaine (PNRU), s'applique désormais dans les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Un amendement du Gouvernement, adopté lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, élargit, en outre, le champ

d'application de cette TVA à une bande de 500 mètres autour de ces QPV s'ils font l'objet d'une convention au titre du NPNRU, contre 300 mètres précédemment. Ce dispositif visant à favoriser la mixité sociale et les parcours résidentiels dans les quartiers populaires est *a priori* un succès. D'après l'Institut de l'aménagement et de l'urbanisme d'Île-de-France, 27 % des ventes en accession sociale à la propriété ont eu lieu en 2015 dans ces quartiers contre presque 0 % il y a six ans.

2. Le bilan des mesures fiscales relatives au foncier est plus contrasté

Pour construire tous types de logements, le prérequis indispensable est une offre de terrains constructibles suffisamment importante et abordable. Dans ce domaine, de nombreuses réformes ont été tentées, depuis 2012, afin d'inciter les propriétaires à libérer au plus vite du foncier constructible. Toutefois, plusieurs censures constitutionnelles et des renoncements rendent le bilan en la matière plus contrasté. Au final, c'est l'instabilité fiscale qui a prévalu.

Les lois de finances pour 2013 et 2014 avaient ainsi prévu une majoration forfaitaire obligatoire de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones où le besoin en logements est le plus important. La hausse du montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) qui en résultait devait inciter les propriétaires à vendre. Toutefois, cette mesure, mal calibrée et insuffisamment expliquée, a été vidée de sa substance dès la loi de finances pour 2016. Celle-ci a redonné la possibilité aux collectivités territoriales de moduler cette majoration.

Parallèlement, les tentatives de réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières résultant de cessions de terrains à bâtir se sont heurtées à deux censures du Conseil constitutionnel en 2013 et 2014. La loi de finances pour 2015 a donc procédé à une réforme *a minima* consistant à limiter les incitations à la rétention foncière qu'avait créées la loi de finances rectificative pour 2011. Enfin, les abattements exceptionnels, mis en place pour l'année 2015 et qui étaient destinés à créer des « chocs d'offre », se sont révélés, comme cela était prévisible, sans portée réelle.

L'instabilité fiscale excessive créée par ces différentes réformes a eu, au final, un impact négatif car elle a poussé les propriétaires fonciers à l'immobilisme. Comme votre rapporteur l'a déjà exposé dans son rapport d'information consacré au foncier⁽¹⁾, seule une **démarche pluriannuelle** visant à basculer progressivement l'imposition des flux vers le stock, accompagnée de stratégies foncières des collectivités locales réellement affirmées et opérationnelles dans les zones les plus tendues, permettrait d'atteindre l'objectif initialement fixé : inciter les propriétaires de terrains constructibles situés en zone tendue à vendre le plus rapidement possible leur terrain pour y construire des logements à des prix abordables.

(1) « Mettre le foncier utile au service du logement », rapport d'information n° 3503, février 2016

3. Les effets sur les prix des différents dispositifs fiscaux sont incertains

Si les effets positifs des dispositifs fiscaux mis en place depuis 2012 sur les volumes de construction de logements sont incontestables, leurs effets en matière de prix sont plus incertains. Très peu d'études sont, en effet, réalisées sur cette question alors même que les montants d'argent public sont considérables.

Le bénéfice de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif est, par exemple, soumis au respect de plafonds de loyers inférieurs aux loyers de marché. Toutefois, aucune donnée n'est communiquée sur le niveau de respect de ces plafonds de loyers. La direction générale des finances publiques (DGFIP) réalise des contrôles sur pièces, mais ces contrôles ne sont jamais systématiques, en particulier au moment de la relocation du bien. Le développement des observatoires locaux des loyers, au nombre de 25 aujourd'hui et qui bénéficieront encore cette année de 4,5 M€ de subventions provenant du programme 135, pourrait permettre à terme de mieux contrôler cet aspect de la réglementation.

Les dispositifs reposant sur des taux réduits d'imposition à l'achat ont, en outre, tendance à constituer des effets d'aubaine pour les vendeurs. Une étude de l'économiste Jacques Friggit a, par exemple, montré que la réforme de l'imposition des achats par des particuliers de terrains à bâtir pour une maison individuelle, intervenue en 1999, qui a assujéti ces achats à des droits de mutation de 4,8 % au lieu d'une TVA de droit commun à 19,6 %, s'est traduite l'année suivante par une hausse des prix de 15 %. Le coût annuel de cette dépense fiscale, qui n'a donc jamais bénéficié aux acquéreurs est, depuis 1999, d'1 Md€

De la même manière, il ne semble pas que le passage à un taux réduit de TVA de 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété dans les quartiers ANRU et les QPV se soit traduit par une baisse équivalente des prix à l'achat pour les ménages. D'après une étude des urbanistes Marion Delplanque et Brigitte Guigou portant sur la TVA ANRU en Île-de-France⁽¹⁾, le prix du mètre carré vendu en secteur ANRU est proche de celui vendu hors secteur ANRU et ne « profite » donc pas dans son intégralité aux ménages acquéreurs. D'après elles, « le bilan des opérations immobilières se réalisant sur la base des prix de vente toutes taxes comprises, il est possible que les promoteurs aient intégré de fait le « bonus de TVA » en amont du montage de l'opération et l'ait réparti entre les différents postes (marge du promoteur et du propriétaire foncier, augmentation des coûts de construction) ».

Votre rapporteur estime donc nécessaire de procéder systématiquement à une évaluation de l'effet de ce genre de dispositif sur les prix avant tout élargissement. De même, à défaut de la généralisation de pratiques locales de modération des prix organisées par les municipalités ou les intercommunalités, votre rapporteur est favorable à ce que les professionnels s'engagent, au niveau national, à respecter des prix maîtrisés et quantifiables sur le terrain, quand des dispositifs de soutien important à la construction de logements se mettent en place.

(1) « La TVA ANRU : un outil fiscal pour quels objectifs ? », Marion Delplanque et Brigitte Guigou, *Métropolitiques*, septembre 2015.

II. LA HAUSSE TENDANCIELLE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL) A ÉTÉ CONTENUE AU PRIX DE RÉFORMES QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE AJUSTÉES

1. Le rythme de la hausse des dépenses d'APL, liée au contexte économique et social, a été ralenti depuis 2012

Les aides personnelles au logement (APL) constituent la première dépense de l'État dans le secteur du logement. Depuis 2008, cette dépense augmente en moyenne de 2 % par an (en euros constants, hors inflation) et a augmenté en volume de 30 % en dix ans. En quatre ans, la dépense totale d'aides personnelles au logement est ainsi passée de 17 Md€ en 2012 à 18,2 Md€ en 2016. Pour 2017, le présent projet de loi de finances prévoit une dépense d'un montant total de **18,3 Md€**

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(en milliards d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾
17	17,6	17,9	18,1	18,2	18,3

Le dynamisme de cette dépense est principalement lié à la hausse tendancielle du nombre d'allocataires (+ 100 000 entre 2012 et 2015) et à la hausse des montants moyens des aides versées, ces deux tendances étant elles-mêmes liées à la hausse du chômage et à la paupérisation des classes modestes de notre pays.

Pour contenir la hausse continue de cette dépense, le Gouvernement a d'abord procédé, entre 2013 et 2015, à une série d'ajustements touchant de manière marginale la plupart des allocataires. Après avoir rétabli, en 2013, la revalorisation du barème des aides en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), la loi de finances pour 2014 a reporté du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2014 cette même revalorisation en fonction de l'IRL. La loi de finances pour 2015 a ensuite changé la règle d'indexation de l'abattement forfaitaire (R0) pratiqué sur les revenus pris en compte dans le calcul des aides.

Parallèlement, le financement des APL a été progressivement pris en charge par le budget de l'État alors que, jusqu'en 2014, environ 50 % du financement des aides était 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. En 2017, 84 % du financement des APL proviendra d'une contribution directe du budget de l'État *via* le programme 109. Les autres ressources seront constituées par : une cotisation des employeurs (15 %), une fraction du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France (0,8 %) et le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières de plus de 50 000 € (0,2 %).

(1) Prévisions du projet annuel de performance pour 2017

2. Les modalités d'application des réformes décidées en 2016 doivent être corrigées

Afin de continuer l'effort de maîtrise de la dépense d'APL sans toucher de manière indifférenciée tous les allocataires, la loi de finances pour 2016 avait prévu quatre mesures d'économies ciblées :

- la prise en compte du patrimoine dans les ressources des allocataires ;
- la suppression de l'exonération de l'évaluation forfaitaire pour les moins de 25 ans ;
- une dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyer excessifs ;
- l'inéligibilité des personnes rattachées au foyer fiscal de leurs parents, si ces derniers sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

L'ensemble de ces mesures devait faire l'objet de décrets pour entrer en vigueur au cours de l'année 2016.

Toutefois, dès la fin de l'année 2015, la suppression de l'exonération de l'évaluation forfaitaire pour les moins de 25 ans a été abandonnée par le Gouvernement à la suite des vives protestations des acteurs de l'habitat et des associations de jeunesse en réaction au projet de décret. Ce projet de décret supprimait, en effet, le mécanisme d'évaluation forfaitaire pour tous les moins de 25 ans entrant dans la vie active, sans faire de distinction entre ceux qui étaient titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI) et ceux qui étaient titulaires de contrats précaires. Votre rapporteur avait pourtant alerté le Gouvernement sur ce point et fait adopter, par l'Assemblée nationale, un amendement permettant au pouvoir exécutif de maintenir des dispositifs spécifiques pour les demandeurs âgés de moins de 25 ans qui ne bénéficient pas d'un CDI.

a. La dégressivité des aides au-delà de loyers excessifs

Concernant la mesure relative aux **loyers excessifs**, les remarques du Parlement ont, en revanche, été entendues par le Gouvernement. Le décret n° 2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement et l'arrêté du 5 juillet 2016 relatif au calcul des aides personnelles au logement ont fixé, pour chaque zone, des plafonds de loyers au-delà desquels le montant de l'APL diminue. À l'Assemblée nationale, un amendement avait été adopté afin que ces nouveaux plafonds de loyers ne puissent être inférieurs aux plafonds de loyers retenus pour le calcul de l'APL multipliés par 2,5. Votre rapporteur considérait toutefois que ce niveau était encore trop bas pour les zones les plus tendues (zone 1). Il a donc appris avec satisfaction que l'arrêté du 5 juillet 2016 avait finalement retenu un coefficient de 3,4 pour la zone 1 et des coefficients de 2,5 pour les zones 2 et 3. Depuis juillet 2016, le montant de l'APL diminue dès lors que le loyer d'une personne seule habitant en zone 1 dépasse 996 € par mois. L'aide est supprimée dès lors que le loyer dépasse 1 172 € par mois.

PLAFONDS DE LOYER « EXCESSIFS » POUR UNE PERSONNE SEULE

(en euros)

	Plafond de loyer au-delà duquel l'APL diminue	Plafond de loyer au-delà duquel l'APL est supprimée
Zone 1	996	1 172
Zone 2	637,5	790,5
Zone 3	597,5	741

Source : arrêté du 5 juillet 2016 relatif au calcul des aides personnelles au logement et arrêté du 26 décembre 2000 relatif à l'allocation de logement

À de tels niveaux de loyer, cette mesure va principalement toucher des locataires qui ne déclarent pas tous leurs revenus. Le bilan de cette mesure et ses effets précis, tant budgétaires que sociaux, mérite néanmoins d'être encore évalué. En effet, celle-ci risque de toucher de manière importante les familles des classes moyennes dans lesquelles les transferts financiers intrafamiliaux – des parents vers leurs enfants, mais aussi des enfants vers leurs parents – se sont développés de manière pérenne.

b. La prise en compte du patrimoine

Les modalités de la **prise en compte du patrimoine** dans les ressources de l'allocataire ont été définies par le décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016 relatif à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement. Cette mesure d'équité, inspirée des conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les APL et des dispositions applicables au revenu de solidarité active (RSA), visait principalement à exclure de l'éligibilité à l'APL les personnes disposant d'une résidence secondaire ou d'un patrimoine financier important. Toutefois, le seuil finalement retenu par la loi de finances pour 2016 et le décret du 12 octobre 2016, à savoir un patrimoine de 30 000 € est manifestement trop bas. Au-delà de ce seuil, seul le patrimoine n'ayant pas produit, au cours de l'année civile de référence, de revenus imposables est pris en compte pour le calcul de l'aide. Sont donc concernées les résidences secondaires, les terrains non bâtis et les capitaux ne produisant pas de revenus imposables. Ce patrimoine est ensuite considéré comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de sa valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux.

Votre rapporteur considère que cette mesure est juste et pertinente lorsqu'elle concerne des ménages possédant un patrimoine immobilier important. D'après des simulations fournies par le ministère du logement et de l'habitat durable, un ménage avec deux enfants en zone 2 ayant des ressources annuelles de 15 000 € pour un loyer hors charge de 600 €, mais qui possède également un appartement parisien hérité d'une valeur de 500 000 €, ne touche, par exemple, plus d'APL alors qu'il touchait auparavant 248 € d'APL par mois.

Toutefois, le seuil de déclenchement de la mesure étant très bas, certains allocataires dont le patrimoine est relativement faible sont également touchés.

Ainsi, une personne isolée en zone 1 dont les ressources annuelles sont de 8 000 € pour un loyer mensuel hors charge de 500 € voit son aide passer de 199 € à 191 € par mois car elle possède par ailleurs 30 000 € de capitaux financiers productifs de revenus et 4 500 € sur un livret A.

La mesure peut également fragiliser des allocataires qui ont hérité d'une petite maison familiale qu'il est difficile de vendre ou de mettre en location rapidement. Ainsi, d'après les simulations du ministère du logement et de l'habitat durable, une personne isolée en zone 3, dont les ressources annuelles sont de 7 000 € pour un loyer hors charges de 300 € voit son aide supprimée dès lors qu'elle possède une maison d'une valeur de 120 000 € et dispose de 15 000 € sur son livret A.

Par ailleurs, de nombreuses interrogations demeurent quant à la pertinence des modalités de prise en compte des fonds placés dans un livret A ou un livret de développement durable (LDD). Dès lors que le patrimoine d'un allocataire dépasse 30 000 €, ces placements sont pris en compte dans le calcul de l'APL car leurs intérêts ne sont pas imposables. Le capital placé dans un livret A ou un LDD entre dans la catégorie du « patrimoine ne générant pas de revenus imposables » pour être ensuite valorisé à hauteur de 3 %. L'application stricte de cette règle semble absurde dans la mesure où, en réalité, l'épargne placée dans un livret A ou un LDD génère des intérêts égaux à 0,75 % par an. Votre rapporteur considère que, pour les produits d'épargne réglementés, la valorisation retenue pour le calcul de l'APL devrait donc être égale au taux d'intérêt réglementaire.

En outre, afin de limiter les effets de seuil et d'éviter que des allocataires au patrimoine relativement faible ne soient mis en difficulté par cette mesure, **votre rapporteur estime que le seuil de déclenchement de la prise en compte du patrimoine devrait être relevé à 70 000 €** comme il l'avait proposé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016. À défaut, et sans qu'une modification législative soit nécessaire, **un abattement de 30 000 € sur la valeur du patrimoine pourrait être créé** pour les allocataires dépassant ce seuil.

Enfin, votre rapporteur estime que certains publics devraient être exonérés de cette mesure, notamment les personnes reconnues handicapées.

III. LA PARITÉ DANS LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL, LOIN D'ÊTRE ATTEINTE AUJOURD'HUI, DOIT ÊTRE UN OBJECTIF

La loi de finances pour 2016 a procédé à une réforme majeure du mode de financement des aides à la pierre en faveur du logement social en établissant un nouvel outil : le Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Si la composition et le fonctionnement du FNAP sont conformes à la vision paritaire qui a prévalu à sa création, et qui était souhaitée par le Parlement, le présent projet de loi de finances ne prévoit malheureusement pas une parité de financement entre l'État et les bailleurs sociaux.

1. Le FNAP a été créé dans de bonnes conditions

Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) a été officiellement créé par le décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016. Conformément à l'article 144 de la loi de finances pour 2016, son conseil d'administration est composé, à parité, de représentants de l'État, d'une part, et de représentants des bailleurs sociaux, d'autre part, ainsi que de représentants du Parlement et des collectivités territoriales. Pour respecter la règle de la parité, le décret a, en outre, précisé que les représentants du Parlement et des collectivités territoriales ne pouvaient être nommés s'ils présidaient parallèlement un organisme HLM ou s'ils occupaient des fonctions dans une fédération regroupant ces organismes. Enfin, ce décret a indiqué que le président du conseil d'administration du FNAP devait être nommé, parmi les représentants des collectivités territoriales, par un arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'économie et du budget.

L'arrêté du 29 juillet 2016 a nommé M. Emmanuel Couet, président de Rennes Métropole, président du conseil d'administration du FNAP. Le conseil d'administration du FNAP a ensuite tenu sa première réunion le 23 août 2016. Votre rapporteur a eu l'honneur d'être désigné comme représentant de l'Assemblée nationale au conseil d'administration du FNAP et peut donc témoigner de son bon fonctionnement. Le FNAP a désormais la charge de déterminer les objectifs de production de logements sociaux, leur clé de répartition par catégorie (PLAI, PLUS, PLS) ainsi que leur répartition régionale. Pour cela, des groupes de travail ont été créés au sein du FNAP afin d'analyser les besoins des différents territoires. Comme il l'avait déjà indiqué l'année dernière, votre rapporteur estime que cette nouvelle méthode de programmation constitue un véritable progrès. Elle devrait, en effet, permettre d'orienter les aides de l'État vers les régions où le besoin en logements sociaux est le plus important.

Toutefois, les orientations de programmation pour 2017 devant être adoptées par le conseil d'administration du FNAP en novembre 2016, aucune information sur ces éléments n'est contenue dans les documents budgétaires transmis au Parlement pour l'examen du présent projet de loi de finances. Contrairement aux années

précédentes, le projet annuel de performance pour 2017 du programme 135 n'indique donc aucun objectif de production de logements sociaux, ni aucun montant de subvention par catégorie de logement. Votre rapporteur regrette que le Parlement ne puisse pas s'exprimer sur ces orientations. La seule information indirecte du Parlement est donc assurée par la présence de parlementaires au conseil d'administration du FNAP, que votre rapporteur avait défendue lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

2. L'année 2016 fut une année de transition

L'année 2016 fut une année de transition puisque la création du FNAP n'est intervenue qu'au 1^{er} juillet 2016. De janvier à juillet 2016, 150 M€ de crédits de l'État ont été distribués dans les circuits classiques du programme 135 et les 100 M€ restants ont été versés au FNAP à sa création. En outre, le report du fonds de péréquation de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour 2015 contenait 150 M€ issus des cotisations des bailleurs qui ont été rattachés au programme 135 dans les derniers jours de l'année 2015.

Toutefois, le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a ensuite procédé à un transfert de ces 150 M€ du financement des aides à la pierre à celui du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Selon le rapport de motivation du décret, ce transfert de crédits était « rendu possible par les perspectives d'exécution du dispositif des aides à la pierre ». **150 M€ de crédits d'aides à la pierre ont donc été annulés en cours d'année** car l'enveloppe totale des aides à la pierre était, selon le Gouvernement, supérieure aux besoins. Votre rapporteur regrette profondément cette méthode de gestion des crédits qu'il trouve déplorable. S'il reconnaît que les montants d'aides à la pierre adoptés l'année dernière étaient particulièrement élevés par rapport aux années précédentes (les crédits de paiement réellement engagés par l'État sont passés de 142 M€ en 2015 à 250 M€ en 2016) et qu'ils ne correspondaient pas nécessairement aux besoins courants, votre rapporteur estime qu'une annulation de crédits en catimini par décret manque singulièrement de transparence alors même que les débats parlementaires ont été riches sur ce sujet lors de l'examen du dernier projet de loi de finances.

De plus, au regard des 1,9 Md€ d'engagements au titre des aides à la pierre non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2016 et de la volonté affichée de produire des logements à loyers très modérés, cette somme aurait sans doute trouver son utilité. Enfin, il est à se demander si les engagements pris par le Président de la République, lors de sa venue au congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), le 24 septembre 2015 à Montpellier, consistant à octroyer 150 m € de crédits de l'État supplémentaires pour les aides à la pierre par rapport à ce qui figurait initialement dans le projet de loi de finances pour 2016, se sont réellement concrétisés.

La création du FNAP devrait mettre un terme à ce genre de pratique dans la mesure où l'affectation de ressources à un établissement public ne peut pas faire, aussi facilement, l'objet de telles annulations de crédits.

3. Les sources de financement du FNAP en 2017 sont déséquilibrées

Le présent projet de loi de finances propose que la contribution de l'État au financement du FNAP en 2017 s'élève à 200 M€ contre 250 M€ l'année dernière. Parallèlement, le montant de la contribution des bailleurs sociaux est maintenu à 270 M€. En outre, sur les 200 M€ de crédits de paiement de l'État, 50 M€ proviennent d'un prélèvement sur les fonds propres de la CGLLS, opéré par l'article 17 du présent projet de loi.

Au final, la parité de financement du FNAP entre l'État et les bailleurs sociaux n'est donc pas atteinte. On s'en éloigne même en 2017.

SOURCES DE FINANCEMENT DU FNAP EN 2017

Source	Montant (en M€)	Part (en %)
Cotisations des bailleurs	270	54
Crédits nouveaux de l'État	150	30
Prélèvement sur les fonds propres de la CGLLS	50	10
Majoration de pénalités SRU	31	6
Total	501	100

Votre rapporteur regrette cette situation et estime que la parité de financement entre l'État et les bailleurs sociaux devrait être inscrite dans la loi afin de prévenir tout désengagement progressif de l'État dans le financement des aides à la pierre. **Le FNAP est un fonds cogéré. Il doit donc être financé à parts égales entre ses contributeurs.**

En cinq ans, le mode de financement des aides à la pierre a fortement évolué. En 2012, sur les 444 M€ de crédits de paiement consacrés aux aides à la pierre, 304 M€ soit 68 %, provenaient de l'État, le reste étant issu du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux dont l'assiette était injuste. À l'exception de 2013, la part de l'État a ensuite progressivement diminué, même si l'enveloppe totale des aides à la pierre est restée relativement stable.

ÉVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
État	304	438	270	142	250	200
Fonds de concours	140	0	181	216	270	270
Pénalités SRU	-	-	-	-	25	31
Total	444	438	451	358	545⁽¹⁾	501

Par ailleurs, les prélèvements successifs sur les fonds propres de la CGLLS risquent de mettre en difficulté cet organisme à moyen terme. La loi de finances pour 2016 avait, en effet, déjà opéré un prélèvement de 100 M€ sur les fonds propres de la CGLLS auquel vient s'ajouter le prélèvement de 50 M€ prévu à l'article 17 du présent projet de loi de finances. La situation financière de la CGLLS est solide à court terme. Ses réserves lui permettent d'afficher un ratio de solvabilité de 20 % alors que le ratio légal est de 8 %. Par ailleurs, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) l'a exonérée du respect du ratio relatif aux grands risques. Toutefois, son encours de garanties devrait croître très fortement dans les années à venir en raison du lancement des **prêts de hauts de bilan** en faveur des organismes HLM. L'enveloppe de ces nouveaux prêts, distribués par la Caisse des dépôts et consignations et Action Logement, devrait être portée de 2 à 3 Md€ comme l'a annoncé le Premier ministre lors de son discours devant le congrès de l'USH, le 27 septembre 2016 à Nantes. Il est probable que de moins en moins de collectivités territoriales garantissent ces prêts et que les organismes HLM se retournent donc davantage encore vers la CGLLS. Si la création des prêts de hauts de bilan constitue une opportunité plus qu'intéressante pour le logement social, elle demande encore à se mettre en place, notamment en précisant son fonctionnement précis – comment se fera le choix des organismes qui en bénéficieront par exemple – et les modalités concrètes du milliard d'euros de prêt supplémentaire récemment annoncé.

Enfin, subvention et prêts ne participent pas de la même logique d'intervention de l'État. Aussi, votre rapporteur rappelle son engagement ferme en faveur de la pérennité des aides à la pierre. Même si leur apport actuel dans le montage financier des opérations de construction est modeste, **les aides à la pierre restent décisives pour affirmer le rôle central que doit garder l'État dans la régulation du secteur.**

(1) Dont 150 M€ ont ensuite été transférés au FART par le décret du 2 juin 2016. Le total réel est donc de 395 M€.

4. Les effets de la baisse du taux de commissionnement des banques se font toujours attendre

À l'occasion de la venue, déjà rappelée précédemment, du Président de la République devant le congrès de l'USH en 2015, une autre source de financement supplémentaire en faveur de la construction de logements sociaux avait été annoncée : la baisse du taux de commissionnement des banques pour la gestion du livret A et du livret d'épargne populaire. Cette mesure devait permettre de dégager des recettes supplémentaires exceptionnelles en 2015 et une nouvelle recette pérenne à partir de 2016.

Au final, le montant de la recette exceptionnelle pour 2015 s'élève à 170 M€ Il a été décidé que cette somme serait destinée, pour 100 M€, à des opérations de démolition de logements sociaux vacants en zone détendue et, pour 70 M€, à des subventions aux organismes HLM s'engageant dans une diminution de leurs loyers dans le cadre de la nouvelle politique des loyers permise par le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Toutefois, aucun montant et aucune affectation n'ont été annoncés s'agissant de la recette pérenne supplémentaire générée par la baisse du taux de commissionnement des banques. Or, les résultats supplémentaires issus de la diminution du coût des ressources du fonds d'épargne étaient estimés, l'année dernière, à environ 200 M€ par an. Votre rapporteur s'interroge donc sur le devenir de cette ressource supplémentaire et réitère sa proposition de l'affecter à une baisse des conditions de prêts des PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration) et des PLUS (prêts locatifs à usage social) afin de rendre possible une diminution des loyers pour des opérations nouvelles.

IV. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE BÉNÉFICIE DE FINANCEMENTS TRÈS INÉGAUX

Depuis 2012, des objectifs très ambitieux ont été fixés en matière de rénovation énergétique des logements. Le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), lancé par le Président de la République le 21 mars 2013, avait fixé comme objectif la rénovation de 270 000 logements en 2014, dont 90 000 logements sociaux, et 500 000 logements par an, dont 120 000 logements sociaux, à partir de 2017.

Pour atteindre ces objectifs, différents outils financiers ont été mis en place : le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) pour tous les particuliers, un taux de TVA à 5,5 % pour les professionnels du bâtiment et le programme « Habiter mieux », piloté par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pour les propriétaires occupants en situation de précarité énergétique. Toutefois, la répartition des moyens financiers entre ces différents outils est aujourd'hui très inégale : alors que le coût du CITE a explosé en deux ans, les ressources octroyées à l'ANAH sont toujours aussi instables et insuffisantes.

1. Le coût des dépenses fiscales en faveur de la rénovation énergétique explose

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui a succédé en 2015 au crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD), permet à tous les ménages de bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu, égal à 30 % du montant des dépenses de travaux réalisés à leur domicile. Ce dispositif est un succès puisqu'en 2015, près de 660 000 ménages en ont bénéficié. Par conséquent, son coût pour les finances publiques augmente fortement. Il est, en effet, passé de **620 M€ en 2014 à 1,7 Md€ en 2016, soit une hausse de 175 % en trois ans**. Parallèlement, d'après les professionnels de l'artisanat et du bâtiment, le chiffre d'affaires sur le marché de la rénovation énergétique a augmenté d'environ 1 % en un an.

Un tel dynamisme pose évidemment question. Votre rapporteur rejoint là les remarques formulées par Gilles Carrez, président de la Commission des finances, sur l'efficacité et la soutenabilité à terme d'un tel dispositif, certes simple, mais qui fonctionne sur une logique de guichet, sans ciblage aucun. Si de telles sommes sont engagées, **les pouvoirs publics doivent s'assurer que cette incitation fiscale ne se traduit pas par une hausse des prix des travaux et que les bénéficiaires sont issus de toutes les classes de la société**. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a soutenu, à l'occasion de la prolongation du CITE jusqu'au 31 décembre 2017, un amendement à l'article 10 du présent projet de loi visant à ce qu'un rapport soit remis par le Gouvernement au Parlement sur l'effet du CITE sur le prix des travaux et sur les catégories sociales des bénéficiaires. En outre, alors que le projet de loi initial prévoyait de supprimer la condition de

ressources permettant à un particulier de cumuler le CITE et l'éco-PTZ, votre rapporteur a fait adopter un amendement supprimant cette disposition car aucune justification n'était la suppression de cette condition de ressources.

2. Les ressources de l'ANAH prévues pour 2017 ne lui permettront pas d'atteindre les objectifs ambitieux qui lui ont été fixés

Depuis 2013, la principale recette de l'ANAH est le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Toutefois, les recettes obtenues à ce titre sont très fluctuantes d'une année sur l'autre et évoluent en fonction du prix moyen des quotas carbone. Ainsi, le produit perçu était de 220 M€ en 2013, de 215 M€ en 2014 et de 312 M€ en 2015. **Malheureusement, depuis le début de l'année 2016, le prix moyen des quotas carbone s'est effondré**, principalement en raison de la baisse du prix du pétrole et du Brexit. Il s'est établi à 5 €/tonne entre janvier et août 2016, alors que le budget 2016 de l'agence avait été fondé sur un cours de 7,70 €/tonne. Cette baisse va entraîner un manque à gagner sur les recettes de l'agence d'environ 100 M€ en 2016.

Ce manque à gagner sera équilibré par le versement de 50 M€ supplémentaire par Action Logement, au titre d'une avance sur la contribution de cet organisme au titre de l'année 2017, ainsi que par une diminution des dépenses d'intervention d'environ 50 M€ par rapport aux prévisions initiales.

Pour 2017, les besoins de financement sont encore plus importants. Le Gouvernement a, en effet, annoncé un objectif de 100 000 logements bénéficiant du programme « Habiter Mieux », contre 70 000 en 2016 et 50 000 en 2015. À ce stade, cet objectif n'est pourtant pas financé. D'après l'ANAH, la rénovation de 100 000 logements induit une prévision de dépense de 620 M€ en 2017. Or, les recettes attendues se situent au mieux à 500 M€

En l'absence de modification législative, et en fonction des hypothèses retenues pour le cours de quotas carbone, les recettes prévues pour 2017 seraient constituées de :

- 240 à 340 M€ de quotas carbone ;
- 65 M€ du produit de la vente des certificats d'économie d'énergie ;
- 50 M€ de contributions d'Action Logement ;
- 21 M€ du produit de la taxe sur les logements vacants ;
- 20 M€ de contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le besoin de ressources supplémentaires de l'ANAH pour 2017 se situe, dans l'hypothèse la plus optimiste, à 120 M€. En l'absence de ressources nouvelles, il est donc fort probable que les objectifs fixés par le Gouvernement ne

soient pas atteints et qu'une interruption temporaire des paiements intervienne. Or la subvention directe de l'ANAH est souvent essentielle pour les propriétaires occupants les plus modestes. Dans ce domaine, les phénomènes de « *stop and go* » et de retard de remboursement sont très préjudiciables. **L'ANAH doit disposer d'un régime d'intervention stable fondé sur des financements pérennes.**

Face à ce constat, votre rapporteur a donc déposé un amendement en première partie du présent projet de loi de finances visant à relever le plafond d'affectation du produit de la taxe sur les logements vacants de 21 M€ à 61 M€ pour 2017, comme c'était le cas en 2015. Votre rapporteur rappelle que le produit de la TLV était initialement intégralement affecté au budget de l'ANAH. Cet amendement a toutefois été rejeté. Aucune solution sérieuse n'est donc envisagée à ce stade et de nouvelles mesures de « bricolage » devront probablement être prises en cours d'année 2017, ce que votre rapporteur regrette.

L'ANAH est l'opérateur de l'État qui veille à ce que les efforts publics pour la rénovation énergétique des logements de particuliers bénéficient à tous les publics, y compris ceux qui sont en situation de grande précarité et qui connaissent une forme de double peine : une précarité sociale et une précarité énergétique qui se renforcent l'une et l'autre. À de nombreuses occasions, des objectifs toujours plus ambitieux sont fixés en la matière et confiés pour leur réalisation à l'ANAH, qu'il s'agisse de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou de la loi pour l'adaptation de la société au vieillissement. Il est donc temps que cet opérateur voit ses crédits stabilisés et pérennisés.

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 3 novembre 2016, 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 44.

Mme Audrey Linkenheld. Très récemment ont été rendues publiques les conclusions d'un groupe de travail sur la question de l'accession à la propriété des personnes aux profils dit « atypiques », qui ont des revenus qui leur permettraient d'accéder à la propriété mais qui ne disposent pas d'un contrat de travail à durée indéterminée. Cet amendement propose que l'État garantisse, à titre expérimental, une part plus importante des prêts aidés à destination de ces ménages.

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis. Cet amendement mérite d'être discuté en séance publique. Néanmoins, il est important de garder un cadre stable sur la question de l'accession à la propriété. Le prêt à taux zéro (PTZ) a été élargi, les aides personnelles au logement (APL) pour l'accession ont été maintenues grâce à nous dans la loi de finances pour 2016, et la TVA à 5,5 % s'applique pleinement dans et autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le nombre de PTZ a augmenté de 84 % en un an. L'expérimentation proposée permettrait sans doute de lever les réticences de certaines banques à distribuer ce genre de prêts. Je pense toutefois que son effet serait très limité. Je m'en remettrai donc à la sagesse de notre commission.

L'amendement II-CE 44 est adopté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 45.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/

Mme Audrey Linkenheld. Cet amendement renvoie à la parité du mode de financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), entre l'État et les bailleurs sociaux, qu'un certain nombre d'entre nous appelons de nos vœux. Cet amendement propose, en diminuant la contribution des bailleurs sociaux, d'atteindre cette parité. Les limites de cet amendement sont évidentes puisqu'au lieu d'augmenter la contribution de l'État, il diminue celle des bailleurs. Ce n'est pas nécessairement l'objectif car nous avons besoin d'un niveau significatif d'aides à la pierre. Mais nous souhaitons avoir ce débat.

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis. Les aides à la pierre doivent être majorées. Il m'est donc difficile d'accepter que ces 70 millions d'euros restent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et ne soient pas versés au FNAP. Nous avons défendu ensemble, lors de la création du FNAP, un alignement par le haut des contributions de chacun. La parité, que nous soutenons depuis le début, aurait pu être atteinte si le Gouvernement avait prévu que l'État et les bailleurs sociaux contribuent chacun à hauteur de 235 millions d'euros en 2017. Ce serait un pas en avant intéressant que le Gouvernement pourrait faire lors du débat en séance publique. En l'état actuel, je ne peux pas donner un avis favorable à cet amendement. Mais je souhaite que nous ayons le débat en séance. J'envisage d'ailleurs de déposer un amendement afin que la parité soit inscrite dans la loi à compter de 2018.

L'amendement II-CE 45 est retiré.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Union sociale pour l’habitat (USH)

- M. Frédéric Paul, délégué général
- Mme Marianne Louis, secrétaire générale
- M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières
- Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Inspection générale des finances (IGF)

- M. Florian Colas, inspecteur des finances

Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD)

- M. Jacques Friggit, membre du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD)

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

- M. Jacques Chanut, président de l’UESL et président de la FFB
- M. Bruno Arbouet, directeur général de l’UESL

Fédération française du bâtiment (FFB)

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

Caisse des dépôts et consignations

- M. Olivier Mareuse, directeur des Fonds d’épargne
- M. Laurent Zylberberg, directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes

Agence nationale de l’habitat (ANAH)

- Mme Blanche Guillemot, directrice générale

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

- M. Alain Chouguiat, directeur du Pôle économique
- M. Sébastien Sauvaget, chargé de mission
- M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles et européennes

Fondation Abbé Pierre

- M. Christophe Robert, délégué général
- M. Manuel Domergue, directeur des études

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

- M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
- M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- Mme Clémentine Pesret, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)

- Mme Alexandra François-Cuxac, présidente

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

- Mme Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale
- M. Philippe Hourez, secrétaire général

Direction de la législation fiscale (DLF)

- M. Aulne Abeille, chef du bureau C2