

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Jean-Yves MANO,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Gérard Larcher, *président* ; Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 21) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - VERS UNE STABILISATION DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION	6
I. UN OPTIMISME RAISONNABLE POUR L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT	6
A. LA PROGRESSION DU SECTEUR DU BÂTIMENT EN 2000	6
B. UN ATTERRISSAGE EN DOUCEUR POUR 2001	7
C. UNE CROISSANCE PLUS MODERÉE EN 2002	9
II. LES TENDANCES DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION AU NIVEAU EUROPÉEN	9
A. UNE REPRISE DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION EN EUROPE.....	9
B. LES CARACTÉRISTIQUES DU LOGEMENT EN EUROPE.....	11
1. <i>La répartition des logements selon les statuts d'occupation</i>	11
2. <i>Une évaluation des besoins en logement au niveau européen</i>	13
CHAPITRE II - DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES RECONDUITES EN 2002	15
I. LA RÉFORME DES AIDES À LA PERSONNE	19
A. BILAN DES AIDES À LA PERSONNE EN 2000.....	19
B. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT	20
C. LE CONTENU DE LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT.....	22
II. DES MOYENS RENFORCÉS POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES	24
A. LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ PRÉVUES DANS LE BUDGET POUR 2002.....	24
1. <i>Le fonctionnement des Fonds de solidarité pour le logement</i>	24
2. <i>L'aide au logement temporaire (ALT)</i>	26
B. UNE VOLONTÉ AFFICHÉE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE.....	28
1. <i>La sous-consommation des crédits inscrits au plan de lutte contre le saturnisme</i>	28
2. <i>Des plans d'actions territorialisés contre l'insalubrité et les risques sanitaires</i>	30
C. BILAN D'APPLICATION DE LA LOI DU 5 JUILLET 2000 SUR L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE.....	32
III. LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE	35
A. UN CADRE JURIDIQUE RENFORCÉ À TRAVERS LA LOI N° 2000-1208 DU 13 DÉCEMBRE 2000	35
B. DES SIGNES ENCOURAGEANTS POUR LA RELANCE DU LOGEMENT SOCIAL	37

1. <i>Un contexte économique défavorable pour la construction de logements sociaux</i>	37
2. <i>Le plan de relance du logement social de mars 2001</i>	38
3. <i>Les choix budgétaires pour 2002</i>	40
IV. LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS	45
A. LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU PRÊT À TAUX ZÉRO PRÉSERVÉS.....	45
1. <i>Les caractéristiques du prêt à taux zéro</i>	45
2. <i>Les perspectives budgétaires pour 2002</i>	47
B. DES MOYENS BUDGÉTAIRES À RENFORCER POUR ACCOMPAGNER LA RÉFORME DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	48
1. <i>Un cadre juridique profondément rénové</i>	48
2. <i>Des moyens budgétaires insuffisants pour 2002</i>	51

Mesdames, Messieurs

Pour 2002, le budget de l'urbanisme et du logement diminue de 1,7 % pour s'établir à 7,3 milliards d'euros (47,9 milliards de francs) en moyens de paiement.

Le terme le plus approprié pour le caractériser pourrait être celui de la reconduction, ce qui est loin d'être péjoratif compte tenu du niveau de départ.

Les objectifs poursuivis portent sur une accentuation des efforts en faveur de la construction de logements sociaux, de l'amélioration de la vie quotidienne dans les quartiers défavorisés et sur le respect des engagements pris, depuis 1997, par le Gouvernement pour l'amélioration de l'habitat, la construction privée, la solidarité envers les plus modestes, le soutien aux politiques d'aménagement et d'urbanisme.

Quelques chiffres clefs permettent de présenter ce budget :

– les crédits de Prêts locatifs à usage social (PLUS) sont majorés de 10 % et passent de 418,6 millions d'euros (2.746 millions de francs) à 457,4 millions d'euros (3.000 millions de francs) ;

– les crédits consacrés à la démolition-reconstruction sont triplés ;

– le prêt à taux zéro (PTZ) est préservé de toute nouvelle modification et 110.000 PTZ sont reconduits en 2002, assortis d'une aide supplémentaire à l'accession très sociale introduite à titre expérimental ;

– les dotations de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) sont reconduites sur la base du chiffre d'avril 2000, c'est-à-dire après une économie de 45,7 millions d'euros (300 millions de francs) ;

– les crédits d'aide à la personne sont revus à la baisse du fait de l'embellie économique pour être fixés à 5.236,6 millions d'euros en diminution de 2 % ;

– la loi de finances instaure un crédit d'impôt de 15 % pour les matériaux et fournitures destinés à l'isolation thermique et à la régulation du chauffage ;

– elle instaure également un dispositif fiscal visant à encourager le logement locatif des personnes défavorisées dans le parc privé en fixant le taux de la déduction forfaitaire à 60 % contre l'engagement du propriétaire de respecter des plafonds de loyers et de ressources abaissés.

En définitive, ce budget réaliste prend en compte les possibilités de construction de l'ensemble des partenaires du logement. Il s'inscrit pleinement dans la politique menée depuis 1997 qui a permis d'établir des programmes d'action durables et pérennes disposant d'un financement stable afin d'éviter les effets de cycle, préjudiciables à l'activité du secteur du bâtiment.

Sur la même période, ce dernier -sorti de la crise- a connu une croissance soutenue enregistrant la création de près de 90.000 emplois salariés directs et 40.000 équivalents salariés au titre de l'intérim.

CHAPITRE I^{ER}

VERS UNE STABILISATION DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION

I. UN OPTIMISME RAISONNABLE POUR L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT

A. LA PROGRESSION DU SECTEUR DU BÂTIMENT EN 2000

Après avoir enregistré une croissance de 7 % en volume en 1999, l'activité des entreprises de bâtiment a encore fortement progressé en 2000, sur les deux segments de la construction neuve (+ 5,8 %) et de l'entretien (+ 5,8 %). Leur chiffre d'affaires hors taxe de l'année 2000 représente 87 milliards d'euros (571 milliards de francs). En ce qui concerne l'entretien, dont le chiffre d'affaires est désormais sensiblement égal à celui de la construction neuve, le taux de croissance est supérieur au rythme moyen observé ces dernières années. L'activité a, en effet, été tirée à la hausse par les travaux consécutifs aux tempêtes de la fin de l'année 1999 et par les effets de la mesure d'abaissement du taux de TVA sur les travaux d'entretien du logement, ramené de 20,6 % à 5,5 % en septembre 1999.

Le secteur le plus dynamique est resté celui du bâtiment non résidentiel, dont l'activité de construction neuve a été particulièrement vigoureuse (+ 12,1 % en volume), soutenue par des investissements privés toujours bien orientés (+ 12,7 %) et par la forte progression de la commande publique (+ 10,2 %), notamment celle des collectivités locales.

Après les résultats exceptionnels de l'année 1999 (+ 13,3 % en volume), l'activité liée au logement a retrouvé en 2000 un rythme de progression plus modéré, de 3,9 % en volume. Sur ce segment, la croissance de l'année 2000 a surtout bénéficié de la vigueur exceptionnelle de l'activité d'entretien (+ 6 %). L'activité de construction neuve n'a, quant à elle, augmenté que de 1,7 %, la progression étant due entièrement à la maison

individuelle (+ 6,2 %), tandis que l'activité liée au logement collectif s'est inscrite en repli (- 6,7 %).

Sur l'ensemble de l'année 2000, environ 34 millions de m² ont été mis en chantier dont 26 millions concernent la maison individuelle et 8 millions le logement collectif. Le nombre total de logements mis en chantier s'établit à 311.000, ce qui correspond à une baisse de 6.000 unités par rapport à 1999 mais représente encore un niveau historiquement élevé. La forte croissance des mises en chantier en 1999 avait en effet été favorisée par l'arrivée à échéance du dispositif d'amortissement accéléré sur les investissements locatifs ayant déclenché un pic d'autorisations de construire au quatrième trimestre 1998, qui s'est traduit par un accroissement des mises en chantier l'année suivante. En 2000, la baisse est imputable aux mises en chantier de logements en immeuble collectif (112.000 contre 129.600 en 1999), tandis que les mises en chantier de maisons individuelles ont continué de progresser (199.000 contre 188.000 en 1999).

Avec 53.000 salariés permanents supplémentaires (+ 5,7%) et une hausse de 7.000 équivalents-salariés en intérim, le bâtiment aura été l'un des principaux contributeurs à la hausse de l'emploi en 2000.

B. UN ATERRISSAGE EN DOUCEUR POUR 2001

En 2001, la croissance de l'activité des entreprises de bâtiment devrait être comprise entre 1,6% et 3% en volume.

Selon une hypothèse haute, l'activité de construction et d'entretien de bâtiments enregistrerait une progression de 3% en prix constants, plus soutenue sur le segment de la construction neuve (+ 4,5%) que sur celui de l'entretien (+ 1,5%). Cette prévision considère que le contexte macro-économique devrait rester marqué par la diminution du chômage, la progression du pouvoir d'achat des ménages et la croissance de l'investissement des entreprises. Toutefois, les facteurs exceptionnels ayant soutenu l'activité du secteur en 2000, comme l'impact sur les mises en chantier des derniers effets de la mesure d'amortissement accéléré, n'auront plus qu'un effet résiduel. Par ailleurs, les tempêtes de la fin de l'année 1999, par le surcroît de commandes qu'elles ont provoqué, ont gonflé le chiffre d'affaires du secteur de l'entretien en 2000, ce qui induit, toutes choses étant égales par ailleurs, une tendance à la baisse l'année suivante.

Le segment le plus dynamique resterait celui du bâtiment non résidentiel (+ 5,9%), dont l'activité de construction neuve continuerait à être soutenue par la vigueur de l'investissement privé (+ 11,9%) et le maintien de la commande publique à un bon niveau.

La progression de l'activité liée au logement serait plus modérée (+ 0,9 % en volume). Compte tenu de la dotation budgétaire affectée aux travaux aidés par les financements de l'Etat et des prévisions concernant la variation du revenu disponible des ménages, les travaux d'entretien du logement devraient augmenter de 1,3 % en prix constants. Quant à la construction neuve, son activité progresserait de 0,5 % en volume.

Sur le segment du logement collectif, l'année 2000 a été marquée par une diminution des mises en chantier. En revanche, la remontée des autorisations de construire observée tout au long de l'année devrait se traduire par une augmentation des mises en chantier en 2001. En hypothèse haute, les mises en chantier de logements en immeuble collectif pourraient augmenter de 9.600 unités. Quant à l'activité, elle progresserait de 1,6 %. Les mises en chantier de maisons individuelles devraient au contraire diminuer de 1000 unités. En progression depuis 1996, le secteur est resté soutenu par une conjoncture favorable, en raison de la diminution du chômage, de la progression du pouvoir d'achat des ménages et de la détente sur les taux d'intérêt. Néanmoins, des signes d'essoufflement apparus fin 2000 se sont confirmés début 2001 et l'activité de la maison individuelle est susceptible de stagner en 2001.

L'hypothèse haute est soumise à différentes conditions et, en particulier, à la capacité des entreprises à répondre à la demande, alors même qu'en 2000 ces dernières semblaient dans l'impossibilité d'accroître leur production et rencontraient des difficultés à recruter. Ces contraintes semblent toutefois s'être desserrées au début de l'année 2001 et elles devraient d'autant plus se relâcher que la demande potentielle adressée au secteur serait moins élevée que l'année précédente. Les incertitudes qui pèsent sur le contexte macro-économique sont, en revanche, plus fortes. Dans l'hypothèse, notamment, d'un ralentissement de la décrue du chômage et d'une progression moins rapide du pouvoir d'achat, les particuliers pourraient être incités à différer leurs investissements en logement. La progression de l'activité des entreprises de bâtiment serait, dès lors, plus modérée, de l'ordre de 1,6 % en volume. Le bâtiment non résidentiel continuerait à progresser à un rythme soutenu (+ 4,7 %), mais l'activité liée au logement pourrait diminuer légèrement (- 0,3 %), notamment sur le segment de la construction neuve (- 0,7 %).

Dans les deux hypothèses, le bâtiment devrait continuer à créer des emplois : une nouvelle hausse de l'emploi salarié, de l'ordre de 20.000 à 25.000, et une stabilisation de l'emploi intérimaire à son niveau de 2000 sont attendues pour 2001.

C. UNE CROISSANCE PLUS MODEREE EN 2002

Les indicateurs disponibles à la fin du premier semestre 2001 suggèrent que l'activité des entreprises de bâtiment devrait progresser à un rythme plus modéré en 2002. Compte tenu des résultats enregistrés en 2001, l'activité liée à l'entretien devrait augmenter légèrement ou se stabiliser à haut niveau. En ce qui concerne la construction neuve, les autorisations de construire ont continué de croître au premier semestre 2001, sauf sur le segment de la maison individuelle. Les autorisations de construire de bâtiments non résidentiels progressent à un rythme élevé, notamment celles des bureaux. Les autorisations de construire de logements en immeuble collectif sont également orientées à la hausse. Les perspectives d'activité qui devraient en découler dépendront de l'évolution des paramètres macro-économiques d'ensemble : pouvoir d'achat des ménages, taux de chômage, taux d'investissement des entreprises.

II. LES TENDANCES DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION AU NIVEAU EUROPÉEN

A. UNE REPRISE DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION EN EUROPE

Le marché de la construction des quinze pays appartenant à l'Union européenne était estimé à 6.000 milliards de francs (920 milliards d'euros) en 2000, contre 4.350 milliards de francs en 1994, soit une croissance en valeur courante de près de 40 %.

Si l'on compare les années 1994 et 2000, on constate que la part de l'entretien de bâtiment a augmenté (de 31 à 36 % du marché de la construction), tandis que celle du logement neuf se rétractait (de 26 à 24 %), de même que celle du génie civil (de 22 à 20 %) et celle des bâtiments publics neufs (de 6 à 4 %). La construction de bâtiments non résidentiels privés représente, quant à elle, 15 % du marché, cette donnée masquant des évolutions très contrastées selon les années et selon les pays.

En 1998, suivant le rétablissement de la croissance économique générale, tous les secteurs de la construction se sont redressés. En 1999 et en 2000, la croissance de l'activité construction a atteint + 3% en volume en moyenne annuelle en Europe, ces trois années totalisant la meilleure conjoncture de la décennie.

En 2001 et en 2002, la croissance de l'activité devrait être plus modérée (+ 1,3 % en 2001 et + 1,7 % en 2002), en raison d'un recul du

logement neuf et d'une moindre croissance des bâtiments non résidentiels. Les éléments d'information qui suivent sur les pays membres de la communauté européenne n'intègrent pas les événements survenus à l'automne 2001, qui pourraient avoir un impact négatif sur la croissance du secteur.

L'Allemagne connaît un ralentissement de l'activité de la construction depuis 1996. La récession, qui touche tous les secteurs d'activité sauf l'entretien, devrait atteindre plus de 2% en 2001 comme en 2000. Un redressement est prévu en 2003, après une stagnation en 2002. La conjoncture est obérée par le ralentissement d'activité dans les nouveaux Länder. Le nombre de logements achevés a sensiblement diminué depuis 1998 et il passerait en-dessous de 300.000 en 2002. A noter que l'Allemagne représente à elle seule plus du quart du chiffre d'affaires européen.

La Grande-Bretagne a connu une faible progression de l'activité au cours des années 1998, 1999 et 2000, de l'ordre de +1,5 % par an en volume. Les prévisions pour 2001 et 2002 sont plus favorables, du fait d'une reprise des investissements publics dans le génie civil, dans le cadre du « Plan décennal des transports », et d'une progression de la construction de bâtiments commerciaux.

L'Italie a connu un brutal ralentissement d'activité dès 1993-1994, suivi de trois années de stagnation, jusqu'en 1998. La reprise du génie civil en 1997 a été confortée par le bâtiment non résidentiel en 1998, puis par le logement neuf en 2000. Les perspectives d'activité sont favorables (+ 3,3 % en 2001 et + 2,1 % en 2002).

L'Espagne a connu une forte activité depuis 1998, avec un taux de croissance culminant à près de 9% en volume en 1999, soutenu par une forte croissance du logement neuf et par la construction et la rénovation de bâtiments non résidentiels. En 2002, la croissance de l'activité serait encore de + 2,5 %, tirée par le génie civil.

La Belgique, qui a connu une activité soutenue depuis 1997, notamment grâce à des travaux de rénovation de génie civil en 1999 et 2000, année électorale, prévoit une stagnation en 2001 et une croissance de l'ordre de 2 % en 2002.

Les Pays-Bas ont connu une forte croissance économique au cours des dernières années, liée au niveau des exportations et à la confiance des ménages. Dans ce contexte, la croissance de la construction a culminé en 1999 (+ 5,4 %), et a atteint près de 20 % en volume sur la période 1995-2000. La stagnation prévue en 2001 du fait d'un recul du bâtiment neuf (logement et non résidentiel), devrait permettre une détente du marché du travail et des prix. Une croissance modérée (+ 1,5 %) est anticipée pour 2002.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DU LOGEMENT EN EUROPE

1. La répartition des logements selon les statuts d'occupation

STATUTS D'OCCUPATION

	% Propriétaires occupants	% Locataires		% Autres statuts ¹
		Locatif social	Locatif privé	
ALLEMAGNE (98)	43	7	50	0
AUTRICHE(98)	56	21	20	3
BELGIQUE(97)	74	7	16	3
DANEMARK (99)	51	21	24	4
ESPAGNE (98)	81	1	12	6
FINLANDE(97)	60	14	16	10
FRANCE (96)	54	17	21	8
GRECE (80)	76	0	24	0
ITALIE (98)	69	5	20	6
IRLANDE(98)	79	9	9	3
LUXEMBOURG(95)	70	0	26	4
PAYS BAS (98)	52	38	10	0
PORTUGAL(98)	64	3	25	8
ROYAUME UNI (97)	67	19	10	4
SUEDE (97)	43	27	10	20

Source : statistiques sur le logement dans l'Union Européenne et DGHUC

L'année de référence figure entre parenthèses après le nom du pays.

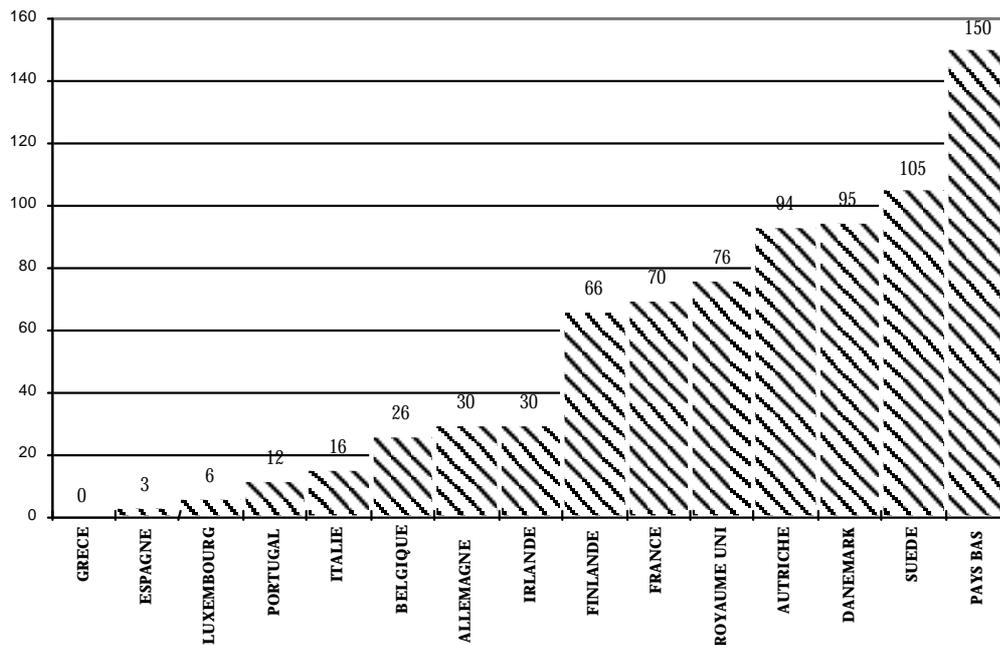
La tendance générale, en matière de statut d'occupation, est orientée vers une augmentation constante de la proportion de propriétaires occupants, même si cette tendance ne concerne pas uniformément tous les pays, pour des raisons à la fois historiques et culturelles : les pays à tradition plutôt rurale ont toujours eu davantage de propriétaires et a contrario, les pays à fort développement industriel ont souvent connu le développement d'un secteur locatif social significatif. Dans la période récente, dans les pays scandinaves, on constate un tassement, voire une diminution, de la proportion de propriétaires.

¹ Selon les pays, les « autres statuts » relèvent du secteur social ou du secteur privé ; cela intègre aussi des logements dont le statut est inconnu. Aux Pays-Bas, le secteur social intègre les appartements en coopérative ; en Suède et au Danemark, les appartements coopératifs sont classés dans les « autres statuts ».

L'Allemagne et la Suède comptent moins de 50 % de propriétaires occupants. Dans les pays d'Europe méridionale, Espagne, Italie, Grèce et Portugal, le taux de propriétaires occupants est très élevé (plus de 60 %). C'est également le cas du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Finlande.

Le parc locatif social est d'importance et de qualité très diverses ; il représente seulement 1 % du parc de logements en Espagne, contre 38 % aux Pays Bas. Ce secteur social est géré, soit directement par les collectivités locales, soit par des organismes sans but lucratif ou encore, comme en Allemagne, par des organismes privés signataires de conventions. Le nombre de logements sociaux rapporté à la population reflète l'hétérogénéité des situations et fait apparaître un clivage net entre les pays ayant un parc significatif (plus de 60 logements sociaux pour 1 000 habitants) et ceux pour lesquels ce rapport est inférieur à 30. On notera que l'Allemagne a perdu dans la période récente un grand nombre de logements sociaux du fait de la fin des conventions de nombreux logements.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX POUR 1 000 habitants



Source : DGUHC

2. Une évaluation des besoins en logement au niveau européen

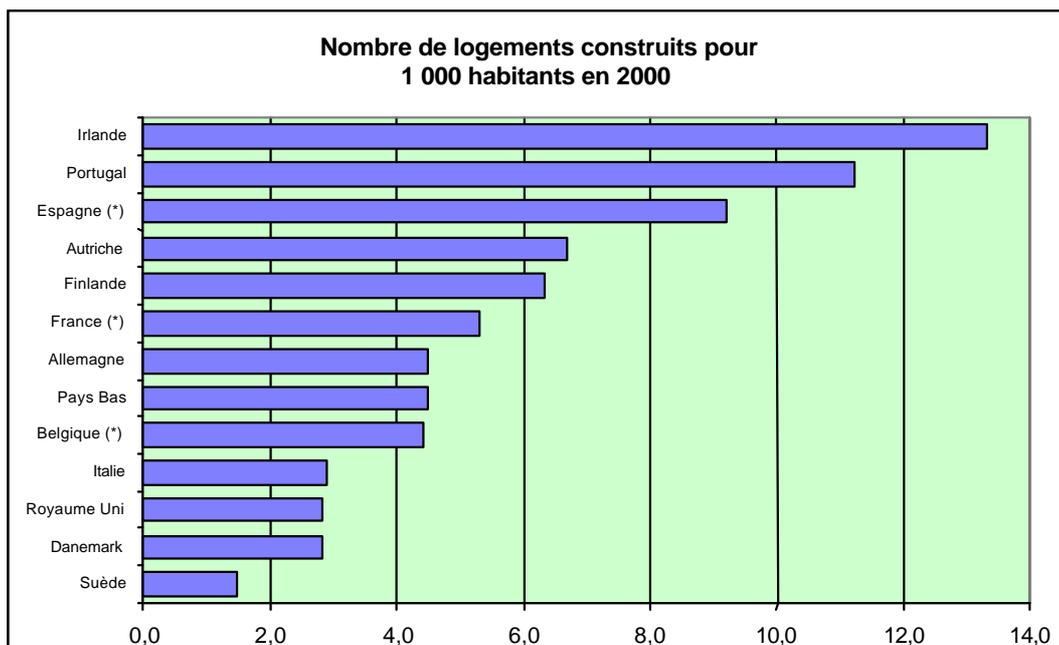
L'Europe connaît globalement les mêmes évolutions démographiques que la France. Les projections relatives aux ménages sont le point de départ des estimations des besoins en logement à moyen et long terme.

Jusqu'en 2010, l'évolution démographique et sociale suivra des tendances largement comparables. On s'attend à une augmentation du nombre des ménages nettement supérieure à celle de la population.

L'augmentation du nombre de ménages devrait atteindre 10,8 % aux Pays Bas, 14 % en Suède, 18,5 % en Angleterre, 14 % en Allemagne de 12 à 17,6 % en Espagne, sur la période comprise entre 1995 et 2010.

Aux Pays Bas, les besoins en logements sont évalués à 85.000 logements par an. En Suède, où la construction de logements a baissé fortement dans la dernière période, les besoins annuels d'ici 2005 sont évalués autour de 25.000 logements. En Allemagne, autour de 450.000 logements neufs devraient être construits chaque année d'ici 2005 ; les dix années suivantes, ce chiffre sera ramené à 390.000 logements neufs. Au Danemark, une fourchette de constructions comprise entre 10 et 15.000 est considérée comme nécessaire jusqu'en 2007.

Les prévisions à moyen terme dans les autres pays, à l'exception sont également stables, à l'exception de l'Espagne, l'Irlande et de la Suède qui prévoient des mises en chantier en augmentation notable.



Source : Euroconstruct et DGUHC

(*) logements commencés

La part de la réhabilitation et de l'amélioration dans l'activité de construction est en croissance dans l'ensemble de l'Europe ; si une baisse est attendue en 2001, 2002 et 2003 devraient enregistrer à nouveau une forte croissance de ce secteur (+2,7 %). Des programmes spéciaux d'aides publiques sont en place dans de nombreux pays. Les pays où la plus forte croissance est attendue sont la Belgique, la Finlande et la Suède.

CHAPITRE II

DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES RECONDUITES EN 2002

Dans le projet de loi de finances pour 2002, le budget de l'urbanisme et du logement diminue de 1,7 % pour s'établir à 7,3 milliards d'euros (47,9 milliards de francs) en moyens de paiement. Le montant des autorisations de programme s'élève à 2.118,7 millions d'euros (13.897,8 millions de francs) contre 2.064,7 millions d'euros (13.543,5 millions d'euros) en 2001, soit une progression de 2,6 %.

EVOLUTION DU BUDGET DE LOGEMENT 2002/2001

(en millions d'euros)

	Budget voté 2001		PLF 2002		Evolution LFI 2001/ PLF 2002	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	-	CP
TITRE III	-	17,1	-	17,1	-	0
TITRE IV	-	5 483,9	-	5 391,6	-	-1,7 %
Total dépenses ordinaires	-	5 501,0	-	5 408,7	-	-1,7 %
TITRE V	41,1	36,7	38,7	31,3	-5,8 %	-14,7 %
TITRE VI	2 023,6	1 895,0	2 080,0	1 863,6	-2,8 %	-1,7 %
Total dépenses en capital	2 064,7	1 931,7	2 118,7	1 894,9	+2,6 %	-1,9 %
TOTAL	2 064,7	7 432,7	2 118,7	7 303,6	+2,6 %	+1,7 %

La présentation du budget montre que la baisse des crédits concerne autant les dépenses ordinaires que les dépenses en capital.

La diminution des dépenses ordinaires en 2002 résulte principalement des économies de constatation réalisées, depuis deux ans, sur les aides personnelles au logement. En 1999, -et pour la première fois- le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide au logement a baissé et ce chiffre est resté stable en 2000 (6,28 millions de ménages). L'amélioration de la situation économique en 1999 et 2000 a produit ses effets puisque le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) a baissé de 3 % ainsi que le nombre des allocataires au chômage.

La réduction des dépenses en capital, en ce qui concerne les crédits de paiement, s'explique, pour l'essentiel, par la baisse des crédits du titre VI, car la forte baisse des crédits inscrits au titre V porte sur de faibles montants. Cette réduction concerne les aides à la réhabilitation de l'habitat privé, les subventions à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat étant en diminution de 14 % pour être fixées à 354,44 millions d'euros (2.324,97 millions de francs).

- Comme l'an dernier, la présentation des crédits est regroupée au sein de deux agrégats, l'un intitulé « solidarité dans le logement », qui reprend le contenu des aides à la personne et l'autre, intitulé « développement de l'habitat et renouvellement urbain » qui regroupe tous les autres agrégats.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS POUR 2001
PAR AGRÉGAT ET PAR TITRE**

(en euros)

Agrégats	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital crédits de paiement		Total pour 2002
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	
21 Solidarité dans le logement		5 351 735 000			5 351 735 000
22 Développement de l'habitat et renouvellement urbain	17 069 796	39 882 283	31 318 000	1 863 632 000	1 951 902 079
TOTAUX	17 069 796	5 391 617 283	31 318 000	1 863 632 000	7 303 637 079

- Entre 1995 et 2002, l'ensemble des aides publiques en faveur du logement est passé de 23,32 milliards d'euros (152,99 milliards de francs) à 29,44 milliards d'euros (193,14 milliards de francs).

Les aides à la pierre -stricto sensu- ne représentent plus que 6,87 % du total des aides en 2002 contre 10 % en 1998 et les aides à la personne 18,14 % contre 21,96 %.

En revanche, les aides non budgétaires, qui incluent les réductions d'impôts, le régime de TVA sur les travaux, les régimes d'exonération, pour les organismes HLM, de TVA sur les terrains à bâtir ainsi que les contributions du 1 % logement et des régimes sociaux s'élevaient à 19,12 milliards d'euros (125,44 milliards de francs), soit 64 % du total des aides en 2002, en progression de 31 % depuis 1998.

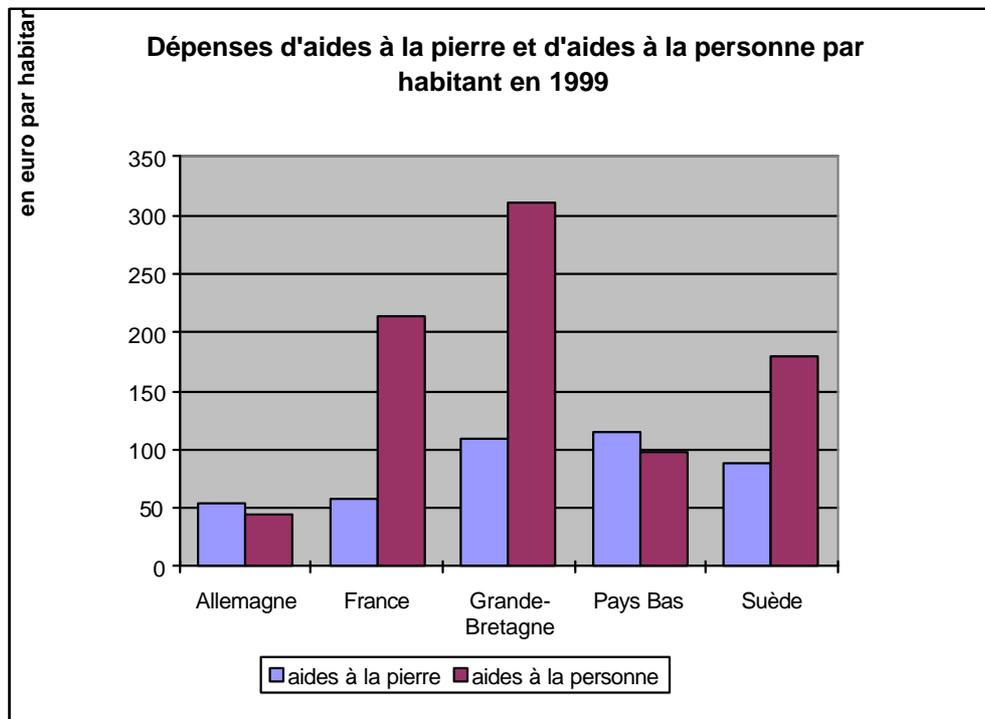
Parmi les dépenses fiscales en faveur du logement, l'avantage résultant de l'application, depuis septembre 1999, du taux réduit de TVA pour les travaux réalisés dans les locaux à usage d'habitation est estimé à 3,2 milliards d'euros (21 milliards de francs).

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT
hors collectivités locales
(DO + CP ouverts en LFI en MF)

(en euros)

	1997	1998	1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Total aides budgétaires à la personne	4 601	5 124	5 384	5 346	5 445	5 352
Total aides budgétaires à la pierre	2 473	2 320	2 256	2 097	2 056	2 024
Autres dépenses budgétaires	1 009	1 303	1 844	2 447	2 809	2 945
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	8 083	8 747	9 483	9 890	10 311	10 322
Total dépenses fiscales (1)	5 057	5 628	6 642	9 177	8 607	8 608
Total contributions sociales	8 791	8 981	9 248	9 297	10 333	10 515
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	13 848	14 609	15 890	18 474	18 940	19 123
TOTAL GENERAL	21 931	23 356	25 373	28 364	29 251	29 444
<i>progression/année n-1</i>	-0,2%	6,5%	8,6%	11,5%	3,1 %	0,7 %

Le graphique ci-dessous établit une comparaison au sein de l'Europe, entre le poids relatif des aides à la pierre et des aides à la personne.



La France est le seul pays dont la dépense par habitant pour les aides à la pierre est stable depuis trois ans et elle se situe à un niveau comparable à l'Allemagne et à la Suède. Elle est en deuxième position s'agissant des montants versés après la Grande-Bretagne pour les aides à la personne. L'Allemagne est le pays où la dépense est la plus faible, les barèmes n'ayant pas été réévalués depuis 1990, mais une réforme est entrée en application en 2001.

● Les principaux axes du budget pour le logement en 2002 portent sur :

– la consolidation de l'effort de solidarité envers les ménages les plus modestes ;

– l'accentuation de l'effort en faveur de la construction de logements sociaux ;

– la montée en puissance de la politique du renouvellement urbain, à travers les démolitions-reconstruction et l'éradication de l'habitat insalubre ;

– le soutien à l'accession sociale à la propriété ;

– le maintien de l'effort budgétaire réel pour l'amélioration de l'habitat privé.

I. LA RÉFORME DES AIDES À LA PERSONNE

Dans le projet de loi de finances pour 2002, la dotation budgétaire prévue pour le financement des aides personnelles au logement s'élève à 5,236 milliards d'euros (34,35 milliards de francs) en diminution de 1,85 %.

La dotation budgétaire demandée pour 2002 se décompose ainsi :

– la contribution versée par l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL), pour le financement de l'allocation de logement sociale (ALS), à laquelle s'ajoutent les cotisations versées par les employeurs. La contribution de l'Etat est fixée à 2,950 milliards d'euros (19,35 milliards de francs), en diminution de 3,25% ;

– la subvention d'équilibre versée au Fonds national de l'habitation (FNH) pour le financement de l'aide personnalisée au logement (APL), en sus des contributions des régimes de prestations familiales et du fonds national d'aide au logement. La subvention est reconduite à hauteur de 2,287 milliards d'euros (15 milliards de francs).

A. BILAN DES AIDES À LA PERSONNE EN 2000

● Les aides personnelles au logement se composent de trois aides distinctes, versées sous conditions de ressources :

– l'allocation de logement familiale (ALF), créée par la loi du 1^{er} septembre 1948, est intégralement financée par les cotisations allocations familiales des employeurs à travers le fonds national des prestations familiales.

– l'allocation de logement sociale (ALS), créée par la loi du 16 juillet 1971, financée par le FNAL qui est alimenté par une contribution de l'Etat et une cotisation des employeurs. Cette allocation est attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL ;

– l'aide personnalisée au logement (APL), créée par la loi du 3 janvier 1977, s'applique à un parc de logements déterminés, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

• Les prestations versées en 2000 s'élèvent à 12,332 milliards d'euros (80,89 milliards de francs) et se décomposent ainsi :

(en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	TOTAL
Locatif	5,003	3,458	2,246	10,706
Accession	0,970	0,086	0,570	1,626
TOTAL	5,973	3,544	2,816	12,332

Source : caisses des régimes général, agricole et spéciaux.

• Le nombre des bénéficiaires des aides au logement au 31 décembre 2000 s'élève à 6,27 millions de personnes, soit une quasi stagnation par rapport à 1999.

(en milliers)

	Location	Accession	TOTAL
Aide personnelle au logement (APL)	2 318	479	2 797
Allocation de logement sociale (ALS)	2 162	72	2 234
Allocation de logement familiale (ALF)	911	337	1 248
TOTAL	5 391	888	6 279

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA

B. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT

• L'actualisation des différents paramètres du barème (paramètres homogènes à des ressources, loyers-plafonds et forfait de charges) uniformément de 1%, a un coût budgétaire d'environ 69 millions d'euros (455 millions de francs) en année pleine. Mais ce coût n'intègre pas l'actualisation du paramètre, en vigueur depuis le 1er janvier 2001 fixant le montant de ressources en deçà duquel l'aide maximale est maintenue, qui évolue automatiquement chaque année. Au 1^{er} juillet 2001, il a augmenté en

moyenne de 2,2 %, ce qui représente un coût de 42 millions d'euros (277 millions de francs) en année pleine.

Au 1er juillet 2001, l'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement ainsi que les mesures d'accompagnement décidées a représenté **un coût en prestations de 242 millions d'euros** (1.587,4 millions de francs) en année pleine.

– les paramètres homogènes à des ressources ont été réévalués en fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 1999 et 2000, soit de 1,6% ;

– les loyers plafonds de l'ensemble des ménages et les mensualités plafonds des nouveaux accédants ont été réévalués de 1,2 % (taux d'augmentation constatée sur un an sur l'ensemble du parc) en AL et en APL ;

– le montant de base du forfait de charges a été actualisé à 1,6% et la majoration pour personne supplémentaire à 5% afin de donner un « coup de pouce » au forfait de charges pour les familles.

Outre l'actualisation proprement dite, diverses mesures ont été décidées qui nécessitent, pour certaines, l'adoption de mesures réglementaires.

– le montant du revenu minimal annuel pris en compte pour le calcul de l'aide aux étudiants est, pour les boursiers, maintenu à 3.658,8 euros hors secteur locatif ordinaire et à 4 039,66 euros au 1er janvier 2002 en secteur locatif ordinaire et, pour les non boursiers, porté à 4 420,76 euros au 1^{er} janvier 2002 hors secteur locatif ordinaire et à 5 411,62 euros au 1^{er} janvier 2002 en secteur locatif ordinaire.

– les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés sont désormais exclus du champ d'application de ce dispositif, qui pénalisait ceux d'entre eux ayant conservé une activité réduite en tant que travailleur indépendant.

– les jeunes de moins de 25 ans en situation précaire avaient fait l'objet lors de l'actualisation au 1er juillet 2000 de modalités de calcul de l'évaluation forfaitaire mieux adaptées à leur situation. Des difficultés de gestion ont toutefois empêché la mise en œuvre de cette réforme, prévue au 1er octobre 2000, et ont conduit le Gouvernement à réexaminer leur situation au regard des aides au logement.

Il a ainsi été décidé, lors de la conférence du 11 juin 2001, de permettre aux plus modestes d'entre eux de bénéficier d'une aide personnelle au logement plus avantageuse, voire maximale, lors de leur entrée dans leur premier logement : sous certaines conditions de ressources restant encore à définir, les jeunes de moins de vingt-cinq ans ne seront désormais plus soumis à la procédure d'évaluation forfaitaire ; leur aide sera calculée en prenant en compte les revenus de l'année de référence, nuls pour bon nombre d'entre eux.

– les loyers plafonds de l'allocation logement dans les DOM sont alignés sur le barème le plus élevé, celui appliqué aux logements construits à partir du 1er juillet 1995 ; il s'agit de la troisième et dernière phase de cet alignement et depuis 1er juillet 2001, ne subsiste plus qu'un seul niveau de loyers plafonds.

– à compter du 1^{er} octobre 2001, l'abattement « double résidence » existant en APL pour les couples en vertu de l'article R.351-11 du CCH sera étendu à l'AL et généralisé à l'ensemble des ménages (couples ou isolés).

Enfin, il convient d'évoquer les discussions en cours entre bailleurs et locataires dans le cadre de la commission nationale de concertation. S'agissant plus particulièrement des aides personnelles au logement un certain nombre de membres du Conseil national de l'habitat (CNH) ont demandé que cette question de la prise en compte des charges locatives par les aides personnelles soit évoquée dans le cadre de cette instance.

C. LE CONTENU DE LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT

- Cette réforme, décidée lors de la conférence sur la famille du 15 juin 2000, répond à un double objectif : elle harmonise et simplifie le dispositif des aides personnelles et permet un traitement équitable et cohérent de l'aide des ménages ayant de très faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux.

Elle consiste, en effet, au plan technique, en la création d'un barème unique qui unifie l'APL et l'AL dans le secteur locatif hors foyers et qui a été conçu de telle sorte qu'il maintient l'aide à son niveau maximal jusqu'à un montant de revenu équivalent au RMI et la fait décroître ensuite linéairement au fur et à mesure de l'augmentation des revenus jusqu'au revenu d'exclusion de l'ancien barème de l'APL ; un ménage ayant des revenus du travail inférieurs ou de même niveau que le RMI aura, au terme de la réforme, la même aide que le Rmiste, soit l'aide maximale, alors que son aide résultant des anciens barèmes était nettement inférieure. La réforme met ainsi en œuvre les principes de justice sociale souhaités par le gouvernement et conduit à une amélioration sans précédent de l'aide personnelle des ménages modestes.

- La première étape, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2001, consiste à assurer une aide au logement maximale pour des revenus équivalents à 75 % du montant du RMI. Un premier bilan en a été présenté lors de la conférence de la famille du 11 juin 2001 : 55 % des bénéficiaires obtiennent un gain et, pour près d'un million d'allocataires (20 %), celui-ci est supérieur à 15 euros (100 francs) par mois. Grâce à la mise en place d'un mécanisme compensant intégralement les pertes éventuelles, aucun ménage n'est perdant.

A travers la mise en oeuvre de la seconde étape au 1er janvier 2002, l'aide versée sera maximale jusqu'à un revenu (salaire ou minimum social), équivalent désormais à 100 % du RMI. Au delà, l'aide continuera à décroître de façon linéaire en fonction de l'augmentation des revenus.

Sur les 4,8 millions de foyers concernés, près de 75 % verront leur aide au logement augmenter pour un montant moyen d'environ 274 euros

(1.800 francs) par an, sans qu'aucun bénéficiaire ne subisse de baisse de ses allocations. 1,2 millions de foyers modestes, dont 125.000 jeunes adultes, gagneront plus de 30 euros par mois (200 francs).

Le coût total de cette réforme, atteint en 2002 quand la réforme sera définitive, est de 991 millions d'euros (6,5 milliards de francs). Le coût pour le budget du logement sera de 549 millions d'euros (3,6 milliards de francs).

Votre rapporteur pour avis se félicite du contenu de cette réforme, qui constitue une mesure de justice sociale, et offre, en outre, un moyen de lutte contre le phénomène de « trappe à pauvreté », en ne pénalisant plus –pour les très faibles revenus- la reprise d'une activité professionnelle.

Cependant, et comme cela avait été souligné l'an dernier, cette réforme reste incomplète, car elle ne prend pas en compte les aides-accession ni les aides versées pour des hébergements spécifiques (logements-foyers).

Il faut néanmoins relever que lors de la dernière conférence de la famille, il a été annoncé que les conditions d'une réforme de même nature que celle qui a été réalisée en locatif ordinaire seraient examinées au cours de l'année 2002 pour les logements foyers. Dans ce cadre, le principe d'une aide maximale maintenue pour les faibles revenus d'activité profiterait prioritairement aux jeunes qui, en outre, n'ont pas droit au RMI.

Par ailleurs, il conviendrait également de revoir –pour les simplifier- les circuits de financement de l'Etat vers le FNAL et le FNH, puisque, sans logique aucune, l'Etat finance les deux fonds, puis le FNAL opère un versement au FNH. Selon les observations de la Cour des Comptes, il apparaît également que les frais de fonctionnement des caisses d'allocations familiales sont trop élevés.

Plus généralement -et peut-être s'agit-il du prochain chantier à ouvrir s'agissant des aides au logement-, il faudrait parvenir à une unification complète des aides dans le parc tant privé que social. Mais ceci suppose une réforme du conventionnement.

II. DES MOYENS RENFORCÉS POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

A. LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ PRÉVUES DANS LE BUDGET POUR 2002

C'est principalement à partir du chapitre 46-50 que sont financées trois mesures de solidarité pour le logement des personnes défavorisées ; il s'agit de la participation de l'Etat aux FSL et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté et de la dotation finançant l'aide à la médiation locative (AML).

Pour 2002, les montants inscrits sont fixés à 115,095 millions d'euros (754 millions de francs), en hausse de 4,85 %.

– la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) atteint 82,02 millions d'euros (538,02 millions de francs) ;

– la contribution de l'Etat au fonds national de l'aide au logement pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées s'élève à 33,075 millions d'euros (216,96 millions de francs) en progression de 20,53 %.

1. Le fonctionnement des Fonds de solidarité pour le logement

● Les ressources des FSL sont constituées des dotations et des ressources internes (reports de trésorerie, retours de prêts...).

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (estimation)
Total des dotations obligatoires et participations volontaires	121,44	101,33	112,23	161,17	157,13	197,27
Total des ressources internes	128,80	154,58	141,59	129,17	147,89	183,70
Total des ressources disponibles sur l'année	250,26	255,92	253,83	290,34	353,53	380,97

Source : MELT

Les dotations obligatoires sont celles de l'Etat et des Conseils généraux, les participations volontaires venant principalement des ASSEDIC, des CAF, puis des communes et des organismes HLM.

A travers l'examen des recettes globales des FSL, on relève une augmentation des reports de début d'année, qui passent de 85 millions d'euros (556 millions de francs) en 1995 à 130,7 millions d'euros (857,1 millions de francs) en 2000¹. En effet, plusieurs départements ont rencontré des difficultés à ajuster le régime des dépenses au niveau des recettes, ces dernières ayant connu des hausses significatives avec l'augmentation de la dotation de l'Etat, des contributions importantes des partenaires volontaire dont les ASSEDIC. Des départements ont, par ailleurs, appliqué un principe de précaution face au caractère aléatoire ou exceptionnel des contributions volontaires, et par crainte d'une baisse des dotations de l'Etat risquant de remettre en cause, à terme, une trop importante ouverture des aides. Enfin, certains FSL ont eu une attitude attentiste dans la période de transition entre l'ancien et le nouveau plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Ces reports font l'objet d'un suivi attentif et les montants des crédits délégués ont été ajustés en fonction de leur importance. Ils devraient mécaniquement diminuer du fait de la baisse du montant des dotations volontaires versées par les ASSEDIC.

Mais surtout, votre rapporteur pour avis considère que cela justifie une réflexion sur les modifications à apporter aux règles de fonctionnement et de procédure des FSL afin que ces fonds disponibles soient effectivement mobilisés.

Les dépenses des FSL se sont élevées à 219,6 millions d'euros (1.440,3 millions de francs) en 1999 contre 197,2 millions d'euros (1.293 millions de francs) en 1998. Les dépenses 1999 se répartissent essentiellement en 197,4 millions d'euros (1.294,6 millions de francs) d'aides financières aux ménages pour le maintien et l'accès, de dépenses d'accompagnement social lié au logement (ASLL) et de subventions aux associations, contre 176,9 millions d'euros (1.160,1 millions de francs) en 1998, et en 21,3 millions d'euros (139,7 millions de francs) de frais de fonctionnement, contre 20,2 millions d'euros (132,5 millions de francs) en 1998.

En 1998 et 1999, l'accroissement des dépenses d'ASLL, supérieur à 20 %, correspond au développement des politiques de prévention des expulsions, accompagnée d'une reprise des aides au maintien.

Il existe des politiques très différentes, en matière de types d'aide, d'un département à l'autre, les uns privilégiant les prêts, les autres les subventions, mais globalement la progression des subventions se confirme :

¹ Il s'agit d'une estimation pour 2000.

– 60,42 % de subventions, 39,1 % de prêts et 0,4 % d'aides sous forme de dépôts en 1999, contre 57,2 % de subventions, 40,7 % de prêts et 2,1 % d'aides sous forme de dépôts en 1998.

En 1996, cette répartition était respectivement de 50,9 %, 46,4 % et 2,7 %.

DÉPENSES EFFECTIVES DES FSL (DÉCAISSEMENTS)

(En millions d'euros)

ANNÉES	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (estim.)
aides au maintien	51,34	51,82	51,62	55,89	63,37	68,45
aides à l'accès	48,97	58,28	61,21	68,08	76,13	81,26
aides aux copropriétaires	0	0	0	0	0,03	0,09
paiement de garanties	3,41	4,63	5,61	6,13	7,06	7,82
ASLL (1)	26,07	30,86	31,94	38,87	46,25	53,51
gestion locative	1,28	1,62	2,01	2,18	0,44	0,26
subventions aux associations	3,06	4,6	5,69	5,7	4,07	5,66
fonctionnement	12,23	15,05	16,48	20,21	21,3	23,93
divers		0,75	0,59	0,17	0,9	0,98
dépenses totales	147,2	167,65	175,15	197,24	219,57	242
dont aides et prestations (2)	134,22	151,85	158,07	176,86	197,27	217

Source : MELT

(1) accompagnement social lié au logement

(2) aides = total des dépenses des FSL, non compris les frais de fonctionnement et des dépenses diverses

On estime à 256.540 le nombre de ménages aidés et/ou suivis par les FSL en 1999.

2. L'aide au logement temporaire (ALT)

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, appelée aide au logement temporaire (ALT) a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. Il s'agit d'une aide forfaitaire versée exclusivement aux associations ou, à compter du 1^{er} août 1998, aux CCAS ayant conclu une convention avec l'Etat. Il s'agit d'une aide forfaitaire.

Cette aide a deux finalités :

– elle est créée pour se substituer exceptionnellement aux aides à la personne -aide personnalisée au logement (APL) et allocation logement (AL)- quand le versement de ces aides n'est pas possible, notamment du fait d'une durée d'hébergement trop brève pour ouvrir des droits à allocation ;

– elle doit également permettre aux associations qui accueillent des personnes défavorisées de se doter d'un parc de logements plus important.

Enfin, elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui bénéficie à cet effet d'une contribution -à parité- de l'Etat et des régimes de prestations familiales, et versée par les CAF qui prélèvent 2% au titre des frais de gestion.

BILAN DE L'ALT

(en millions d'euros)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000
nombre d'organismes	145,59	188	200	212	229	239
montants des engagements (MF)	25,75	34	40,61	43,19	49,01	52,27
nombre de départements où l'ALT est non nulle	14,33	14,64	14,94	14,94	14,94	15,09
Pourcentage d'augmentation des engagements année N / année N-1	+ 113,5 %	+ 32,5 %	+ 19,4 %	+ 6,3 %	+ 13,5 %	+ 6,6 %

Source : MELT

Depuis 1993, année de sa mise en place, on enregistre une forte montée en charge de cette allocation particulièrement notable sur les premières années. Cela s'explique en partie par la mise en oeuvre du plan d'urgence, les logements temporaires et d'urgence étant destinés majoritairement à être conventionnés à l'ALT. Plus marginalement, l'ALT a été récemment mobilisée pour financer le relogement des personnes victimes de catastrophes naturelles (inondations dans l'Aude et dans la Somme).

La croissance des engagements de 1999 par rapport à 1998 peut s'expliquer par l'ouverture du bénéfice de l'allocation aux CCAS à compter du 1er août 1998.

En 2000, 163 CCAS était conventionnés à l'ALT dans 67 départements pour un montant total de 250 millions d'euros (16,421 millions de francs), soit 4,7 % du montant des engagements.

Le taux de consommation des crédits n'a cessé de progresser depuis 1995 pour s'établir à 93,2 % en 2000.

B. UNE VOLONTÉ AFFICHÉE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE

1. La sous-consommation des crédits inscrits au plan de lutte contre le saturnisme

● L'article 123 de la loi du 29 juillet 1998, inséré dans le code de la santé publique, vise à imposer aux propriétaires de logements insalubres la réalisation de travaux palliatifs dès lors qu'un cas de saturnisme infantile est signalé, ou qu'un risque d'accessibilité au plomb d'un immeuble est porté à la connaissance des préfets.

En outre, la loi crée l'obligation d'annexer un état des risques d'accessibilité au plomb à tout contrôle ou promesse de vente d'un immeuble construit avant 1948 et situé dans une zone à risque d'exposition au plomb délimité par le préfet.

Dès lors qu'un signalement de cas de saturnisme ou d'immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb est transmis au préfet, ce dernier doit faire réaliser un diagnostic par des opérateurs agréés.

Si ce diagnostic relève un risque d'accessibilité au plomb, le préfet notifie au propriétaire les travaux qu'il doit réaliser dans un délai maximum de 10 jours à compter de la notification. Si à l'issue de ce délai, le propriétaire n'a pas fait connaître son intention de procéder à leur réalisation, le préfet doit se substituer à lui.

La mise en oeuvre du dispositif de lutte contre le saturnisme n'a été effective qu'à compter de l'automne 1999 et les demandes de crédits n'ont porté essentiellement jusqu'à fin 2000 que sur la réalisation de diagnostics. En 2001, une partie des crédits demandés porte également sur la réalisation et la réalisation de travaux d'office.

En 1999, trois départements avaient fait une demande de crédits sur ce chapitre pour un montant de 2,59 millions d'euros (17 millions de francs). En 2000, 22 départements ont demandé des crédits pour un montant de 5,34 millions d'euros (35 millions de francs). **Mais, en réalité, une part importante de ces crédits n'a pas été consommée du fait, pour l'essentiel, des délais de procédure de marchés pour la réalisation de diagnostics, effectués sous la responsabilité des préfets.**

A la fin du 1er semestre 2001, 23 départements avaient demandé des crédits à hauteur de 5,18 millions d'euros (34 millions de francs). Si le nombre de départements demandeurs n'est pas en augmentation par rapport à l'année précédente, en revanche la part de crédits consommés devrait être plus importante en fin d'année compte tenu d'une meilleure maîtrise du dispositif constatée dans les services demandeurs.

Par ailleurs, à juin 2001, 22 départements ont pris des arrêtés de zonage des risques sur l'ensemble de leur territoire, et 25 autres sont engagés dans cette démarche. Or, dans les départements ayant pris des arrêtés de zonage, on enregistre un accroissement significatif des signalements ainsi qu'une progression dans la prise en charge du dispositif de lutte contre le saturnisme infantile.

- En raison des difficultés rencontrées sur le terrain et qui tiennent à la multiplicité des intervenants au sein du ministère du logement, au partage des compétences entre ministères, et à la lourdeur des procédures à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne les appels d'offre, force est de constater que les crédits restent peu consommés et font l'objet d'annulations.

Votre rapporteur pour avis ne saurait se satisfaire de cette situation compte tenu de l'importance des besoins recensés et de la gravité du phénomène du saturnisme au regard des impératifs de santé publique, notamment infantile.

Il s'avère donc urgent de rénover les procédures en cours, pour les simplifier et faire parler les intervenants d'une seule voix...

Pour 2002, les crédits affectés à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité s'élèvent à 21,9 millions d'euros (143,6 millions de francs) répartis comme suit :

CRÉDITS CONSACRÉS AU SATURNISME EN 2001 ET 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2001	Projet de loi de finances 2002
Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité Chapitre 37-40 article 10 (DO)	9,147	9,150
Résorption de l'habitat insalubre Chapitre 65-48 art. 70 - CP	6,98	8,93
AP	9,90	9,91
Résorption de l'insalubrité Chapitre 55-21 art. 40 (nouveau) CP	-	3,81
AP	-	7,62
TOTAL DO + CP	16,127	21,89

Source :

La modification de l'intitulé des deux chapitres existants et la création du chapitre 55-21 intitulé « Résorption de l'insalubrité : réalisation de travaux d'office » permettent d'identifier de nouveaux moyens budgétaires pour la mise en œuvre du plan d'éradication de l'habitat insalubre adopté par le Gouvernement en octobre 2001.

2. Des plans d'actions territorialisés contre l'insalubrité et les risques sanitaires

L'adoption de ce dispositif résulte d'une initiative conjointe du secrétariat d'Etat au logement et du ministère délégué à la santé.

Il concerne onze départements, nécessitant un traitement prioritaire parce qu'ils sont confrontés à des problèmes d'insalubrité diffuse, de forts risques de saturnisme, ou d'habitat très précaire, comme les bidonvilles, les logements de harkis ou de gens du voyage en voie de sédentarisation.

Dans les départements sélectionnés (Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Nord, Pas-de-Calais, Rhône, Paris, Var, Hauts-de-Seine,

Seine-Saint-Denis et Val de Marne), les préfets doivent établir pour la mi-novembre un plan d'action départemental pour :

– identifier les sites prioritaires à traiter, notamment en fonction des risques sanitaires encourus par les occupants des logements, en particulier vis à vis du saturnisme, des intoxications, des accidents et des maladies les plus graves ;

– définir les modalités pratiques d'actions à mettre en œuvre et d'implication des acteurs locaux ;

– déterminer les stratégies de relogement à mener, qu'il s'agisse du relogement définitif lié à l'irrémédiabilité de l'insalubrité ou au surpeuplement notoire ou du relogement provisoire à l'occasion de travaux. Ces stratégies s'appuieront sur les procédures mises à la disposition des préfets dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions, qu'il s'agisse des plans pour le logement des personnes défavorisées qui seront, là où nécessaire, adaptés, ou des accords collectifs départementaux fixant les objectifs d'accueil dans le parc social public qui fixeront dans leurs priorités le relogement des familles touchées par l'insalubrité. Mais elles s'appuieront également sur le plan de relance du logement social, qui inclura obligatoirement la production de grands logements, sur le développement là où cela est nécessaire de résidences sociales, et la mise en œuvre de procédures de réquisition de logements vacants ;

– organiser les services de l'Etat qui sont particulièrement mobilisés sur ce sujet, notamment par la création de pôles de compétences.

Ces plans départementaux se traduiront par une contractualisation avec les communes volontaires concernées, comportant pour chaque territoire les engagements respectifs de l'Etat et des collectivités nécessaires pour atteindre l'objectif chiffré de logements à traiter en priorité.

Outre le renforcement des moyens budgétaires évoqués ci-dessus, ces plans bénéficieront de la rénovation du cadre opérationnel par **la création d'OPAH de renouvellement urbain et de lutte contre l'insalubrité**. Ce dispositif contractuel permettra à l'Etat, aux collectivités locales et à l'ANAH d'engager des actions de manière coordonnée et volontariste pour lutter contre l'ensemble des facteurs de dévalorisation d'un tissu existant présentant des dysfonctionnements urbains et sociaux dont l'insalubrité ou la forte dégradation des logements est souvent la révélation. Ces nouvelles OPAH bénéficieront de financements renforcés pour les diagnostics, les études préalables et la conduite des procédures, l'ensemble représentant un doublement du régime de financement actuel. Leur durée sera portée de trois à cinq ans.

De plus, est prévu le renforcement de la contribution au financement des équipes de Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) assurant la mise en place d'un dispositif opérationnel renforcé pour le repérage puis le traitement des logements insalubres en secteur diffus. Doivent également intervenir la simplification et la forfaitisation des procédures hypothécaires, et l'élargissement des postes pris en compte dans l'équilibre financier des

opérations de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) pour faciliter la réutilisation des bâtiments traités en affirmant leur caractère social.

En outre, la mise en œuvre des plans sera facilitée par le renforcement, en moyens humains, des services déconcentrés de l'Etat mobilisés sur ces problématiques, en particulier les DDASS, chargées des procédures de lutte contre l'insalubrité et les DDE responsables de la mobilisation des actions opérationnelles. Enfin, est instauré un pôle d'expertise national chargé d'apporter à l'ensemble des acteurs de terrain l'appui technique et juridique nécessaire, et d'établir un rapport annuel, qui sera remis au Parlement, sur l'état d'avancement du programme pluriannuel.

C. BILAN D'APPLICATION DE LA LOI DU 5 JUILLET 2000 SUR L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

La loi du 5 juillet 2000 remplace et renforce le dispositif de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement.

- Les mesures arrêtées tendent, d'une part, à mieux prendre en compte l'aspiration des gens du voyage à stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, à conforter les pouvoirs des maires pour éviter les stationnements illicites.

La loi crée l'obligation pour chaque département de se doter d'un schéma départemental qui, en fonction des besoins constatés, doit prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer, ainsi que les interventions sociales nécessaires aux populations concernées. Il précise aussi les obligations de toutes les communes inscrites au schéma, en particulier de celles de plus de 5 000 habitants. Ce schéma départemental doit être élaboré au plus tard en janvier 2002 conjointement par le préfet et le président du Conseil général, en relation avec une commission consultative. Passé ce délai, le préfet l'approuve, seul et, **lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques, la ministre a confirmé sa volonté de voir les préfets user de leur pouvoir de substitution.**

Toutes les communes de plus de 5 000 habitants figurent au schéma et, à ce titre, ont obligation de réaliser ou de cofinancer une aire, et de la gérer. Des communes de plus petite taille peuvent également y figurer lorsque l'analyse des besoins du schéma départemental en a fait ressortir la nécessité ou bien lorsqu'un accord avec une commune de plus de 5 000 habitants en prévoit la réalisation.

L'objectif de la loi est en effet de développer les capacités d'accueil des gens du voyage, **en réalisant 25 000 places de caravanes (20 000 nouvelles et 5 000 à réhabiliter)** qui s'ajoutent aux 5 000 places existantes, dans des délais relativement courts, c'est-à-dire deux ans à partir de la publication du schéma départemental qui doit lui-même être réalisé dans un délai de 18 mois à partir de la promulgation de la loi. A défaut, l'Etat se substituera à elles pour réaliser les aires à leurs frais.

En contrepartie, et pour rendre les prescriptions du schéma efficaces, l'Etat soutient fortement l'investissement et le fonctionnement des aires d'accueil.

– **en investissement**, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires existantes sont subventionnées à hauteur de 70 % (au lieu de 35 % auparavant) de la dépense subventionnable. Celle-ci est plafonnée à 15.245 euros (100.000 francs) pour les aires nouvelles, à 9.147 euros (60.000 francs) pour la réhabilitation et à 114.335 euros (750.000 francs) pour les aires de grand passage.

Par décision du ministre, lors des débats au parlement, le doublement du taux de subvention relatif à la réalisation d'aires de nomades a pris effet dès le 2 septembre 1999, afin de ne pas retarder les projets en cours. Ces subventions sont financées pour moitié par le ministère du logement et pour moitié par le ministère des affaires sociales.

– **en fonctionnement**, une aide forfaitaire pour les aires d'accueil respectant les normes d'aménagement et de gestion réglementaires a été créée par la loi. Ses modalités d'attribution ont été définies par le décret n° 2001-568 du 29 juin 2001, son montant s'élève à 28 euros (840 francs) par place et par mois ; elle est financée par moitié par l'Etat et pour moitié par la CNAF et la MSA.

Par ailleurs, la loi renforce pour les maires les moyens de lutter contre les stationnements illicites. Outre la possibilité d'interdire le stationnement des caravanes sur le territoire de la commune dès lors qu'il existe une aire aménagée ou que la commune participe au financement d'une telle aire, la loi donne aux maires de ces communes la faculté de saisir le tribunal de grande instance pour obtenir l'évacuation de caravanes irrégulièrement stationnées sur un terrain privé en cas d'atteinte à la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique.

Afin de limiter le nombre -et donc le coût et les délais- des procédures d'expulsion des gens du voyage stationnant irrégulièrement sur le territoire communal, que ce soit sur le domaine public ou privé, il sera possible au juge d'assortir son ordonnance d'évacuation d'une injonction, à

défaut de quitter le territoire communal, de rejoindre l'aire d'accueil aménagée. Cette injonction vaudra décision d'expulsion de tout autre terrain de la commune qui serait occupé en violation de cette décision.

● Un dispositif de suivi des schémas départementaux est en cours d'élaboration avec le ministère de l'Intérieur.

Actuellement, de nombreux départements prévoient une signature conjointe par le préfet et le président du Conseil général après le délai au-delà duquel le schéma relève de la seule approbation du préfet, c'est à dire dans le courant du premier semestre 2002. Une grande partie d'entre eux ne sont, en effet, qu'au stade de l'étude ou même du lancement de l'étude.

Seul le département de l'Eure a approuvé son schéma, le 30 avril 2000, ainsi que le Puy-de-Dôme avant le vote définitif de la loi. Ce dernier est en cours de réactualisation et devrait être approuvé en janvier 2002.

Selon les services des DDE, cinq départements sont engagés dans la phase d'études, de concertation et de partenariat : le Morbihan, le Finistère, les Deux-Sèvres, le Rhône et l'Ain.

Les raisons invoquées pour expliquer le retard d'élaboration des schémas sont le plus souvent :

- la période électorale du printemps 2001 ;
- la date de publication des décrets d'application ;
- le temps de la nécessaire concertation.

● **Les conséquences de cette loi se traduisent par une montée en régime des dotations budgétaires pour 2002, puisque le délai pour la réalisation des aires d'accueil par les communes commence à courir à compter du 1^{er} janvier.**

- En investissement, une dotation budgétaire de 22,87 millions d'euros (120 millions de francs), dont 50 % à la charge du ministère du logement, doit permettre la réalisation ou la réhabilitation de 5.000 places de caravanes (3.000 nouvelles et 2.000 réhabilités).

- En fonctionnement, et compte tenu des 8.000 places déjà existantes et financées en 2002, auxquelles se rajouteront, en cours d'année, les 5.000 places réalisées, il est prévu une dotation de 16,16 millions d'euros

(106 millions de francs), dont la moitié imputée sur le budget du logement, sur la ligne budgétaire de l'ALT.

III. LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE

A. UN CADRE JURIDIQUE RENFORCÉ À TRAVERS LA LOI N° 2000-1208 DU 13 DÉCEMBRE 2000

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains rénove en profondeur la politique urbaine en adaptant les outils juridiques existants. Elle cherche à établir une véritable cohérence entre les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

● S'agissant de la partie logement de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, cinq textes ont d'ores et déjà été adoptés qui mettent en oeuvre des volets importants de la loi.

– En ce qui concerne l'obligation de construction de logements sociaux prévue par l'article 55 de la loi, les règles fixant les modalités et le contenu de l'inventaire des logements sociaux décomptés, résultant d'un amendement du Sénat, ont été précisées par le décret en Conseil d'Etat n° 2001-316 du 12 avril 2001. Celui-ci est pris en application de l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation qui énumère les catégories de logements à prendre en compte.

Il est complété par l'arrêté du 12 avril 2001.

Pour permettre l'application du nouveau dispositif, à compter du 1^{er} janvier 2002, un décret doit être pris pour préciser les dépenses que les communes peuvent déduire du prélèvement et les modalités de déclaration de ces dépenses.

Le Conseil d'Etat a été saisi du projet de texte, mi-juillet, et la parution de ce décret est prévue pour le dernier trimestre 2001.

– En ce qui concerne les dispositions relatives aux règles de fonctionnement des copropriétés, le décret n° 2001-477 du 30 juin 2001 fixe le contenu du carnet d'entretien de l'immeuble en application de l'article 18 modifié de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

– De plus, le décret en Conseil d'Etat n° 2001-655 du 20 juillet 2001, pris en application des articles L. 431-1 et L. 452-1 à L. 452-7 du code de la construction et de l'habitation, fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la Caisse de garantie du logement locatif social.

– Par ailleurs, le décret en Conseil d'Etat n° 2000-351 du 20 avril 2001 relatif à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat précise les missions de cet organisme. Il permet de mettre en œuvre le principe de la « grande » ANAH chargée de gérer les subventions finançant les travaux réalisés tant par les propriétaires que, désormais, les propriétaires-occupants à travers la prime à l'amélioration de l'habitat. L'attribution de celle-ci reste soumise à condition de ressources.

– En outre, le décret n° 2001-653 du 19 juillet 2001 pris en application de l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989, modifié par l'article 188 de la loi SRU, fixe les règles de composition et de fonctionnement de la commission départementale de conciliation, compétente pour certains litiges survenant entre bailleurs et locataires.

● Enfin, le projet de loi MURCEF en voie d'adoption définitive met en place un dispositif de sanctions pour les communes ne remplissant pas leurs obligations en matière de logements sociaux, afin de mettre le dispositif législatif en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel.

En effet, dans sa décision du 13 décembre 2000, ce dernier a annulé le mécanisme de sanction prévu au terme de chaque plan triennal, et résultant de l'arrêté de carence du préfet qui prévoyait automatiquement le doublement du prélèvement, le refus d'agrément pour toute demande d'installation de bureaux et attribuait un pouvoir de substitution au préfet pour la réalisation de logements sociaux.

Le dispositif en cours d'adoption instaure une procédure de débat contradictoire tendant à constater la carence de la commune. Celle-ci peut faire part de ses observations et difficultés et le préfet, après en avoir pris connaissance, a la faculté de prononcer un arrêté de carence.

Ce texte, qui doit être motivé, emporte deux conséquences :

– d'une part, une majoration du prélèvement dû par la commune, directement proportionnelle à la part des logements non réalisés dans le cadre de l'engagement triennal, dans la limite de 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune concernée ; d'autre part, la faculté pour le préfet de passer une convention avec un organisme de logement social, pour réaliser des logements sociaux.

– après signature d’une telle convention, dans le cas où l’Etat verse une subvention foncière, la commune en assume la charge financière jusqu’à un certain plafond. Par ailleurs, l’exercice du droit de préemption de la commune est suspendu et le permis de construire est délivré au nom de l’Etat pour les opérations de logements sociaux réalisés dans le cadre de cette convention.

Sur ce sujet, on peut considérer que le Sénat, hostile au principe de la sanction, a obtenu en partie gain de cause puisque :

– le dispositif est désormais facultatif, le préfet devant tenir compte des difficultés rencontrées par la commune ;

– la majoration est proportionnelle au nombre de logements manquants, dans la limite de 5 % des dépenses de fonctionnement, au lieu des 10 % prévus par la loi SRU ;

– la contribution mise à la charge des communes, en parallèle de la subvention foncière versée par l’Etat, est plafonnée par la loi.

B. DES SIGNES ENCOURAGEANTS POUR LA RELANCE DU LOGEMENT SOCIAL

1. Un contexte économique défavorable pour la construction de logements sociaux

Depuis plusieurs années, à l’occasion de l’examen du projet de loi de finances, les rapporteurs chargés d’examiner les crédits consacrés au logement soulignent le décalage croissant entre les objectifs de construction ambitieux affichés, et les réalisations effectives dont le nombre ne cesse de diminuer.

Les causes de ce décalage sont multiples et concernent aussi bien la demande de logements que la réponse des organismes HLM.

– On peut estimer que le logement social qui représente environ une résidence principale sur six, a atteint son régime de croisière au plan national. Compte tenu des besoins de renouvellement de ce parc, on peut considérer que sa croissance doit aussi représenter entre un cinquième et un sixième des besoins en nouveaux logements, soit 50.000 logements par an, ce qui ne signifie pas pour autant entre 50.000 et 60.000 logements neufs. En effet, compte tenu de la localisation trop concentrée du parc, son renouvellement passe davantage qu’aujourd’hui par l’acquisition de logements existants, accompagné ou non de travaux selon les besoins, prioritairement situés sur les

territoires dont les loyers du parc privé, sont notamment, plus élevés que ceux du logement social.

– S’agissant de l’offre de logements par les organismes HLM, il faut reconnaître que les conditions de l’équilibre financier des opérations étaient loin d’être atteintes. Certes la création du PLUS a répondu au souci d’offrir un produit de mixité sociale, ouvert réellement aux trois quarts de la population. Mais, la volonté de travailler à budget constant a fait que le PLUS, dès son lancement, n’était pas réellement mieux équilibré que le PLA. Le rétablissement de la subvention, et la baisse du taux concomitante à celle du livret A, ont été en effet entièrement réinvesties d’une part dans la diminution du loyer, d’autre part dans la prise en compte de la hausse des prix pour le calcul économique d’équilibre du produit. La réalisation de nouveaux logements a donc continué à reposer sur la péréquation avec le parc ancien, celui-ci étant supposé dégager des marges grâce aux financements privilégiés dont il a bénéficié. Les besoins de réinvestissement sur ce parc ancien étaient supposés s’équilibrer eux-mêmes grâce à la PALULOS¹ et aux hausses de loyer permettant de rembourser les prêts complémentaires.

Ce mécanisme s’essouffait depuis quelques années, avec l’épuisement progressif des marges de manoeuvre pour augmenter les loyers -les plafonds de convention étant de plus en plus souvent atteints- et la prise de conscience des organismes de la nécessité d’un entretien en continu, mobilisant davantage de fonds propres, ceux-ci étant par ailleurs sollicités par l’enjeu du renouvellement urbain. Dans ce contexte délicat, le PLUS n’a pas eu le temps de faire ses preuves, et a subi d’une part l’effet de la hausse des coûts de construction consécutive à la reprise économique dans le bâtiment, d’autre part l’impact du relèvement à 3 % du taux du livret A.

2. Le plan de relance du logement social de mars 2001

Dans ce contexte économique défavorable, la priorité à la réalisation de logement sociaux a été affirmée à travers un train de mesures annoncées par le Gouvernement en mars 2001.

Ce plan de relances s’articule autour des trois axes que sont l’amélioration de l’équilibre financier des opérations, la diversification de la production et la simplification des procédures.

¹ Palulos : Prime à l’amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

CONTENU DU PLAN DE RELANCE DU LOGEMENT SOCIAL

Améliorer l'équilibre financier des opérations : l'une des principales mesures consiste en une augmentation significative des « valeurs de base », c'est-à-dire des montants qui servent d'assiette à la subvention de l'Etat incluse dans le PLUS. Ces valeurs sont indexées sur le coût de la construction qui est un indice global alors que le prix de revient des opérations, dans un contexte de hausse des prix du terrain, croît beaucoup plus vite. Aussi ces valeurs de base ont été majorées de 10 % par un arrêté du 23 avril 2001 ;

– les taux des subventions PLUS ont, pour les opérations en contrat de relance de production locative, été portés de 5 à 8 % dans le neuf et de 10 % à 15 % sur l'achat d'immeubles existants, par l'article 9 du décret 2001-336 du 18 avril 2001. Conclu par les préfets pour trois ans, mais avec des objectifs de réalisation annuels, ces contrats doivent permettre de relever substantiellement le niveau de production de logements PLUS ;

– pour améliorer les conditions de financement des opérations PLUS en zones tendues, lorsque la participation de la collectivité locale au financement du dépassement de la charge foncière de référence, mentionnée à l'article R. 331-24 II du CCH, atteint 40 % de ce dépassement, le taux de la subvention de l'Etat peut être porté à 60 % du dépassement, dépassement plafonné, le cas échéant, à 2 fois VFR (Valeur foncière de référence) x SU (surface utile) en construction neuve. Le taux de la subvention de l'Etat peut être porté à 60 % du dépassement, dépassement plafonné, le cas échéant, à 0,4 fois VFA x SU en acquisition-amélioration, avec VFA = valeur foncière de référence en acquisition-amélioration.

Par ailleurs, pour compléter l'équilibre financier des opérations, le 1% logement, apporte un concours d'un milliard de francs, distribué sous forme de prêts destinés à compléter le PLUS. Particulièrement attractifs, au taux de 1,25 %, ils sont remboursables sur 39 ans dont 35 ans de différé d'amortissement, avec une remise d'intérêt totale sur les dix premières années. Outre ces conditions très intéressantes, ces prêts ne sont soumis à aucune réservation des logements par les collecteurs du 1 % logement. Ils peuvent ainsi venir en complément des prêts accompagnés de réservations locatives, qui représentent 3,5 Mds F par an. Cette mesure est intégrée dans une convention signée avec l'UESL, qui concerne également les nouveaux emplois du 1 %.

Mesures destinées à diversifier la production : Les organismes d'HLM peuvent désormais, de plein droit, acquérir des immeubles sans réalisation de travaux ou en différant la réalisation de ces travaux, à l'aide d'une PALULOS obtenue désormais sans période de carence. Les articles 2 et 4 du décret 2001-336 du 18 avril 2001 traduisent ce dispositif.

En outre, la possibilité de réaliser des opérations dans le cadre d'un bail emphytéotique a été rendue effective, aussi bien en PLUS qu'en PLA-I par l'article 4 du décret 2001-336 du 18 avril 2001.

Par ailleurs, la mise en place du nouveau prêt locatif social (PLS) par le décret 2001-207 du 6 mars 2001, permet à tout investisseur, public ou privé, de bénéficier de prêts aux taux avantageux et des aides fiscales liées au logement social : TVA à taux réduit et exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les plafonds de loyer sont fixés à 150 % de ceux du PLUS, et les plafonds de ressources à 130 % (cf. arrêté du 3 mai 2001).

Simplifications administratives et contrats de relance

Plusieurs mesures de simplification des procédures existantes doivent faciliter la mise en œuvre du plan de relance. Il s'agit en particulier d'allègements de procédure concernant les pièces à produire pour l'attribution d'une subvention PLUS, PLA-I ou d'une subvention foncière précisées en annexe 7 de la circulaire de programmation des crédits n° 2001-6 du 12 mars 2001, ou du report de la signature de la convention conclue au titre de l'APL (art. 5 du décret 2001-207 du 6 mars 2001).

Des contrats locaux de relance ont été conclus en 2001 entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage sociaux qui s'engagent à accroître leur production de logements sociaux. Les maîtres d'ouvrage qui ont signé avec l'Etat un tel contrat peuvent bénéficier de taux de subvention PLUS majorés (taux de 8% pour les opérations de construction neuve et taux de 15 % pour les opérations d'acquisition-amélioration).

Ces contrats, auxquels peuvent être associés, le cas échéant, les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, sont conclus au niveau départemental ou régional pour une durée de 3 ans et comportent des objectifs annuels en nombre de logements, correspondant à des dossiers complets permettant l'octroi d'une décision favorable avant la fin de l'exercice.

Source : DGUHC

Les effets attendus de ces différentes mesures doivent permettre de produire 50.000 logements locatifs sociaux en 2001 et d'atteindre le nombre de 55.000 logements pour 2002 afin de se rapprocher de l'objectif de l'article 55 de la loi SRU qui impose aux communes de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux dans leur parc de résidences principales d'ici vingt ans.

3. Les choix budgétaires pour 2002

- On peut rappeler que la ligne budgétaire 65-48/10 est devenue totalement fongible en 2000 ; elle finance aujourd'hui les opérations de réhabilitation du parc HLM à travers la PALULOS et les opérations de logements locatifs sociaux (PLUS neuf et acquisition-amélioration dans l'ancien), les opérations PLU reconstruction-démolition, introduits en loi de finances 1998, les opérations de PLA d'intégration (PLA-I), ainsi que la surcharge foncière de ces opérations.

Les orientations du Gouvernement en matière d'utilisation des crédits des aides à la pierre sont précisées dans une circulaire spécifique diffusée au début de chaque année.

La répartition du chapitre 65-48/10 constatée à partir des consommations réelles s'établit comme suit ces dernières années :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
PLA/PLUS + surcharge foncière	63 %	46 %	10 %	11 %	48 %	57 %	69 %
PALULOS	37 %	54 %	90 %	89 %	52 %	43 %	31 %

(*) répartition fixée comme objectif.

Source : secrétariat d'Etat au logement

La dotation budgétaire prévue pour 2002 en faveur des PLA/PLUS et de la PALULOS est de 457,350 millions d'euros (3 milliards de francs) pour les autorisations de programme et de 399,260 millions d'euros (2,619 milliards de francs) pour les crédits de paiement.

– Cette dotation doit permettre de financer un programme physique d'un peu plus de 55.000 logements PLUS, PLA d'intégration et PLS, tant en neuf qu'en acquisition-amélioration, avec des opérations adaptées aux ressources des demandeurs, et en faveur d'une plus grande mixité sociale, notamment dans les communes qui n'atteignent pas l'objectif de 20 % de logements sociaux tel que prévu dans la loi SRU.

Par ailleurs, il est également demandé aux préfets de favoriser le financement des petites opérations d'acquisition-amélioration bien insérées dans le tissu existant. Tout en participant au remodelage des quartiers anciens, ces opérations permettent de freiner l'extension urbaine, de garantir à leurs occupants une meilleure intégration sociale et urbaine et de faciliter l'accès des occupants à l'ensemble des équipements de la ville.

– S'agissant de la PALULOS, en 2002, le volume qui lui sera consacré ne devrait pas dépasser 142 millions d'euros (932 millions de francs), ce qui autorise 110.000 opération au lieu de 120.000 en 2001 afin de maintenir la priorité à la production de logements sociaux. Il convient de noter que, compte tenu de la généralisation de la TVA à taux réduit sur l'ensemble des travaux d'amélioration du parc HLM, de la possibilité pour les organismes de mobiliser un prêt sans subvention auprès de la CDC pour financer ces travaux, des provisions pour grosses réparations réalisées par les organismes, la réduction des moyens budgétaires consacrés à la PALULOS ne devrait pas entraîner une réduction des moyens d'intervention des organismes sur leur parc.

En outre, la programmation PALULOS doit intégrer une préoccupation de gestion locative et urbaine de proximité : la réhabilitation du bâti n'aura son plein effet que si l'évolution de la quittance de loyer est maîtrisée et l'environnement pris en compte.

Dans cette optique, sont prioritaires les opérations :

– situées dans les quartiers jugés prioritaires au regard de la politique de la ville ;

– qui accompagnent un projet de renouvellement urbain. Dans ce cas, lorsque des restructurations lourdes seront nécessaires, le taux du prêt complémentaire à la PALULOS peut -en concertation avec la CDC- être abaissé à 3 % et la durée du prêt être allongée jusqu'à 25 ans ;

– qui contribuent à la maîtrise de la progression de la quittance globale après travaux, notamment en permettant des économies de charges locatives;

– qui améliorent la qualité de la vie quotidienne des habitants, comme la réalisation de loges de gardiens et la lutte contre le bruit. Pour ce dernier point, qui constitue une priorité du gouvernement, des dérogations aux montants plafonds de travaux peuvent être accordées. Ainsi, un programme expérimental «PALULOS acoustique» portant sur 1.000 logements a été lancé en 1999.

Par ailleurs, dans le cadre du renouvellement urbain qui constitue une -autre priorité gouvernementale-, le comité interministériel des villes du 1^{er} octobre a décidé le triplement des crédits pour améliorer le financement de la démolition des logements locatifs sociaux dégradés et accélérer les démolitions.

Le comité a adopté une série de mesures donnant **une nouvelle impulsion au programme de démolition des immeubles HLM obsolètes** afin de porter le nombre de logements effectivement démolis qui était de 3.500 en 1998 et de 7.000 en 2000, à **près de 10.000 en 2001 et à environ 15.000 en 2002.**

Les crédits budgétaires progressent de 26 millions d'euros (170 millions de francs) en 2001 à 76 millions d'euros (500 millions de francs) en 2002.

– Les procédures sont simplifiées par la déconcentration de toutes les décisions de financement liées aux autorisations de démolition et la suppression de l'avis préalable du comité départemental de l'habitat.

– La subvention apportée par l'Etat est améliorée en élargissant l'assiette de calcul, avec l'intégration des coûts sociaux dès l'initialisation des opérations pour les organismes HLM et en réajustant les taux, pour aboutir à une augmentation de 25 % de la subvention moyenne par logement.

– Pour encourager les organismes HLM à développer une vision globale de l'évolution de leur parc de logements qui prenne en compte la qualité du service global (qualité du logement, qualité des espaces extérieurs, services urbains de proximité) à offrir aux habitants et pour analyser les perspectives alternatives de démolition et de réhabilitation, le CIV a également décidé que l'élaboration des plans stratégiques de patrimoine serait subventionnée par l'Etat, à hauteur de 50 % dans la limite d'un coût de 61.000 euros (400.000 francs) ; 3,05 millions d'euros (20 millions de francs) sont réservés sur le budget du logement à ce titre dès 2002.

Ces plans stratégiques de patrimoine permettront de fixer les priorités en matière de réhabilitation et de choisir la connaissance de cause entre démolition ou réhabilitation, en fonction de critères liés à l'état du bâti et à l'environnement urbain ainsi que des caractéristiques du marché local de l'habitat.

Enfin, il faut noter tout l'intérêt qu'il y a à **identifier** dans le projet de loi de finances initiale, **une ligne « qualité de service dans le logement social » dotée de 47,26 millions d'euros en autorisation de programme et de 11,43 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces crédits, en augmentation pour 2002, étaient prélevés jusqu'à présent en cours d'exercice sur la ligne fongible. Ils servent à financer des opérations améliorant les services aux locataires, ainsi que des équipements de sécurité.

Sur ce volet du budget du logement, auquel votre rapporteur pour avis souscrit totalement, il convient néanmoins de souligner que ceci ne doit pas entraîner de restrictions trop sévères s'agissant de la distribution des PALULOS. Il ne faudrait pas que la priorité donnée à la production de logements freine, dans la pratique, la consommation de ces crédits qui sont indispensables, compte tenu de l'âge moyen du parc HLM et des besoins en logement social localement identifiés.

● En outre, il convient de signaler le contenu de la récente convention, signée le 12 octobre 2001 entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement, fixant des nouvelles interventions du 1 % logement pour 2002-2006.

La principale innovation de cette convention réside dans l'investissement massif du 1 % logement pour le financement du renouvellement urbain à travers deux dispositifs :

– une participation aux opérations de démolition-construction à hauteur de 3 milliards de francs par an, en régime de croisière ;

– la création d'une société foncière pour financer l'acquisition de logements locatifs privés libre ou sous condition de loyers et de ressources destinés en priorité aux salariés. A moyen terme, la société investirait 7 milliards de francs par an.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ce dispositif, qui mobilisera des fonds importants pour le logement. Il convient cependant de définir avec précision, dans la convention d'application à venir, les modalités de sa mise en œuvre, **afin que cet outil participe effectivement à une plus grande mixité sociale.** En particulier, il faut veiller à ce que les opérations de la société foncière soient complémentaires et non pas concurrentes des activités des organismes d'HLM.

Plus généralement, et afin de relancer effectivement la production de logements sociaux –sous une forme diversifiée- répondant aux besoins identifiés localement, **il convient de rechercher des solutions permettant de mieux financer la surcharge foncière dans les opérations de type PLUS, PLA-I et PLS en milieu urbain,** et notamment en Ile-de-France, afin de ne pas freiner le rattrapage des communes ne satisfaisant pas aux objectifs de la loi SRU. Dans de nombreux cas, le financement de cette surcharge ne peut plus être laissé aux seules communes, certaines d'entre elles ayant un potentiel fiscal faible. Il faut dégager des moyens supplémentaires ou étudier une modification des zonages, s'agissant du niveau des loyers autorisés.

Enfin, compte tenu de la diversité des situations à prendre en compte, en matière de logement, **il conviendrait de mener une réflexion approfondie sur la déconcentration -voire la décentralisation- de la politique du logement,** en déterminant l'échelon pertinent, qui pourrait être celui de la communauté d'agglomération.

IV. LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS

A. LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU PRÊT À TAUX ZÉRO PRÉSERVÉS

1. Les caractéristiques du prêt à taux zéro

● Le prêt à 0 %, institué par le décret du 29 septembre 1995 n° 95-1064, remplace, depuis le 1^{er} octobre 1995, le prêt à l'accession à la propriété (PAP).

Il s'agit d'une avance sans intérêt dont les modalités de remboursement dépendent du niveau de revenu, et de leur localisation à travers deux zones géographiques. Ce prêt peut être accordé pour construire ou acheter un logement, à titre de résidence principale, neuf ou ancien, avec un minimum de travaux égal à 35 % du montant total de l'opération, cette quotité minimale de travaux dans l'ancien ayant été réduite à 20 % pour la seule année 1996. Il se cumule avec tous les autres prêts : prêt à l'accession sociale, prêt conventionné ou prêt bancaire et il n'ouvre pas droit en tant que tel à l'APL.

Le prêt à taux zéro (PTZ) se distingue des anciens PAP notamment par :

- des plafonds de ressources plus élevés que pour les PAP, permettant à environ 85 % des accédants de bénéficier potentiellement d'un PTZ ;
- une absence de contingentement du nombre de prêts distribués, permettant d'éviter l'effet « file d'attente » parfois engendré par les PAP ;
- son caractère de prêt complémentaire ; le PTZ ne peut jamais être un prêt principal et doit donc être associé à un ou plusieurs autres prêts ;
- un mode de diffusion banalisé, permettant à tout établissement financier ayant signé une convention avec l'État de distribuer le prêt à taux zéro. Il autorise ainsi une mise en concurrence de ceux-ci pour les prêts qui lui sont associés.

Le nouveau dispositif élargit donc tout à la fois le réseau d'offre et le nombre des ménages susceptibles d'en bénéficier. Il est également très favorable aux candidats à l'accession :

- en réduisant significativement le taux d'effort des ménages, en particulier par le jeu des différés d'amortissement pour les ménages les plus modestes,

– en facilitant l'accèsion à la propriété de ménages appartenant aux catégories moyennes qui étaient auparavant exclus du bénéfice des PAP.

● Les modalités de financement du prêt à taux zéro ont été profondément modifiées puisqu'à partir de 1999, le versement des nouvelles subventions a été budgétisé, et à compter du 1^{er} janvier 2000, l'intégralité des crédits afférents au paiement du prêt à taux zéro a été budgétisé.

Le tableau ci-dessous retrace le plan de financement d'une acquisition immobilière, avec le prêt à taux zéro. En 2001, le taux d'effort brut –avant APL- évolue entre 27 % et 33 % selon la localisation et les caractéristiques du bien.

PLAN DE FINANCEMENT MOYEN AU 24/07/2001

Zone	IdF		Province		Ensemble (60 509 PTZ)
	Neuf (3 646 PTZ)	Ancien (78 PTZ)	Neuf (32 889PTZ)	Ancien (6 879PTZ)	
Type					
Montant PTZ	134 100 F 20 443 €	120 900 F 18 431€	105 100 F 16 022 €	84 100 F 12 821 €	104 500 F 15 931 €
Prêt principal	533 300 F 81 300 €	441 800 F 67 352 €	419 700 F 63 983 €	308 000 F 46 954 €	417 400 F 63 632 €
Autres prêts (1)	47 900 F 7 302 €	60 200 F 9 177 €	64 100 F 9 772 €	44 800 F 6 830 €	59 000 F 8 994 €
Apport personnel	166 300 F 25 352 €	132 700 F 20 223 €	113 300 F 17 272 €	43 100 F 6 570 €	107 800 F 16 434 €
Total	881 600 F 134 399 €	755 600 F 115 190 €	702 200 F 107 050 €	480 000 F 73 175 €	688 700 F 104 992 €
Mensualité moyenne (2)	4 900 F 747 €	4 400 F 671 €	4 700 F 716 €	3 500 F 533 €	4 600 F 701 €
Revenu net moyen	15 800 F	15 900 F	14 100 F	12 300 F	14 100 F
Année N	2 409 €	2 424 €	2 149 €	1 875 €	2 150 €
Taux d'effort brut avant A.P.L	31.0%	27.7%	33.3%	28.5%	32.3%

source : SGFGAS

(1) : y compris Epargne-Logement si elle existe.

(2) : montant déclaré de la 1^{ère} mensualité tous prêts confondus.

2. Les perspectives budgétaires pour 2002

● Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits prévus se répartissent ainsi :

– en AP, sont inscrits 868,959 millions d'euros (5.700 millions de francs) ;

– en CP, sont prévus 884,204 millions d'euros (5.800 millions de francs), soit 434,479 millions d'euros (= AP/2) pour le versement de la première moitié de la subvention pour les prêts mis en force dans l'année budgétaire, et 449,725 millions d'euros pour le versement de la seconde moitié de la subvention pour les prêts mis en force l'année précédente.

En effet, les AP théoriques pour les prêts accordés en 2001 se montent actuellement à 899,449 millions d'euros (5.900 millions de francs), se traduisant par un premier versement de 449,725 millions d'euros en 2001, et un 2ème versement de la même somme en l'an 2002.

Compte tenu de la baisse des taux d'intérêt, les crédits inscrits pour 2002 permettront d'assurer le versement d'environ 110.000 prêts à taux zéro, car le coût budgétaire unitaire de ce prêt n'a cessé de diminuer, hormis en 2000, en raison de la légère remontée des taux.

Le montant moyen du prêt à taux 0 % est de 15.941,59 euros. Sur l'ensemble de l'année, la subvention moyenne par prêt, représentant le coût budgétaire unitaire, est de 8.268,40 euros (8.473,12 euros en neuf et 7.122,41 euros en acquisition-amélioration).

Mais en réalité, ce coût dépend de la tranche considérée :

SUBVENTION MOYENNE (en €)	Neuf	Ancien
Tranche 1	10 357,38	7 543,17
Tranche 2	9 579,90	7 727,64
Tranche 3	8 468,,54	7 101,07
Tranche 4	6 055,27	5 361,63
Tranche 5	5 395,17	4 885,99
Tranche 6	4 279,24	3 989,59
Tranche 7	3 258,83	2 984,95
MOYENNE TOUTES TRANCHES	8 473,12	7 122,41

● En outre, le Gouvernement souhaite encourager l'accession à la propriété dans le cadre de la politique de renouvellement urbain. Deux mesures expérimentales sont mises en place pour favoriser la production d'une offre nouvelle de logements en accession à la propriété dans des secteurs

urbanisés, à travers une aide à la pierre d'un montant de 10.700 euros par logement, complémentaire du PTZ.

La première mesure concerne les projets de programme d'accession à la propriété situés en zone urbaine sensible et doit permettre d'introduire un élément de mixité sociale dans ces périmètres. La maîtrise d'ouvrage de chaque projet pourra être assurée par un promoteur privé ou HLM.

La seconde mesure concerne les projets de programme d'accession à la propriété situés dans un secteur urbain où les prix fonciers ne permettent pas aux catégories sociales les plus modestes d'accéder à la propriété d'un logement correspondant à leurs besoins. La maîtrise d'ouvrage de chaque projet est assurée par un organisme HLM de manière à faire bénéficier l'accédant à la propriété des dispositifs de sécurisation définis par le mouvement HLM. Sachant que par ailleurs les ménages éligibles à l'accession dans ces programmes devront être titulaires d'un prêt à l'accession sociale, qui bénéficie de la garantie de l'Etat au travers du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, il est possible d'affirmer qu'aucun risque inconsidéré ne sera imposé à ces ménages.

Votre rapporteur prend bonne note de cette expérimentation, dans l'attente de l'évaluation générale du dispositif du prêt à taux zéro en cours de réalisation.

Il reste, pour sa part, très attaché à ce dispositif, véritable outil de mixité sociale, qui s'inscrit dans une logique de parcours résidentiel à encourager. Il souhaite ainsi que l'effet solvabilisateur de ce prêt soit amélioré, notamment à l'intention des jeunes familles ou pour des acquisitions en centre ville. Il pourrait ainsi être opportun d'envisager une revalorisation -générale ou ciblée- des plafonds de ressources et des montants d'opérations, inchangés depuis 1997.

B. DES MOYENS BUDGÉTAIRES À RENFORCER POUR ACCOMPAGNER LA RÉFORME DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

1. Un cadre juridique profondément rénové

● L'ANAH, qui finance depuis sa création par la loi de finances rectificative pour 1970 les travaux d'amélioration engagés par les seuls propriétaires bailleurs, fait l'objet d'une réforme, initiée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui vise à étendre son champ de compétences au financement des travaux

d'amélioration effectués par les propriétaires occupants qui relèvent actuellement de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Un décret en Conseil d'Etat n° 2001-351 du 20 avril 2001 définit le cadre réglementaire de la réforme en précisant l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle agence ainsi que certaines règles relatives à l'attribution des aides. Cette réforme, qui doit entrer en application au 1^{er} janvier 2002, se traduit notamment par la refonte des outils financiers mis en œuvre par l'agence.

La réforme a d'abord porté sur la réactualisation du cadre législatif des missions de l'ANAH notamment par l'extension, à l'ensemble du territoire, de la possibilité de financement de la transformation de tous locaux en logement, auparavant limitée aux seules zones bâties agglomérées des zones de revitalisation rurale (L. 321-1 du CCH).

Le décret précité prévoit, par ailleurs, un renforcement des moyens d'actions de l'agence qui pourra désormais financer les interventions:

- des OHLM et de certaines sociétés d'économie mixte, lorsqu'ils réhabilitent des logements acquis dans des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde (R 321-13) ;

- des syndicats de copropriété pour les travaux réalisés sur les parties communes et équipements communs d'un immeuble situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat visant à la requalification de copropriétés ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde (R 321-12) ;

- des communes lorsqu'elles se substituent aux propriétaires défaillants dans leur obligation de réaliser les travaux nécessaires à la sortie d'insalubrité (R 321-12).

Les subventions de l'agence ont pour objet de favoriser l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation des immeubles ou des logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale. Toutefois, sont exclus de l'aide les travaux destinés exclusivement à l'embellissement des locaux, les travaux de petit entretien, et les travaux de réhabilitation lourde sauf s'ils sont réalisés sur un immeuble faisant l'objet d'une procédure d'insalubrité ou de péril ou s'ils portent sur la transformation en logements de locaux affectés à un autre usage (cf. R 321-15).

Une harmonisation des procédures et des règles d'attribution des subventions a été mise en place en vue d'accroître la lisibilité du dispositif global.

- Cette réforme a été l'occasion de mettre à plat le dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat, notamment en s'appuyant sur les observations de la Cour des comptes, formulées dans son rapport public 2000 à l'encontre de la politique de subventions de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat privé.

Les principales modifications ont porté sur :

- la rénovation de l'organisation institutionnelle et fonctionnelle de l'agence ; l'autonomie et la souplesse de fonctionnement de celle-ci ont été préservées mais les autorités de tutelle bénéficient de moyens d'intervention accrus ;

- la volonté de transparence et de clarification des relations entre l'agence et le ministère du logement, notamment à travers la conclusion d'une convention entre l'Etat et l'agence, fixant les conditions dans lesquelles le ministère et, en particulier, les directions départementales de l'équipement, apportent leur concours à l'agence ; cette convention devrait être conclue d'ici la fin de l'année, après avis du comité technique paritaire du ministère ;

- la recherche d'une plus grande sélectivité des aides. A cet égard, il est prévu que les priorités en matière d'habitat soient traduites dans la gamme des taux de subvention qui sera mis en place par le conseil d'administration.

- En conséquence, les orientations arrêtées par le nouveau conseil d'administration de l'ANAH le 2 mai 2001 définissent trois domaines d'actions prioritaires qui portent sur :

- la poursuite d'un objectif renforcé de diversité sociale, ce qui se traduit par l'ajustement des taux de subvention en fonction du degré d'engagement du propriétaire à cet égard. Il convient de souligner qu'il s'agit d'un retour aux sources, puisque, historiquement, l'ANAH, à la suite du Fonds national pour l'amélioration de l'habitat, avait comme fonction d'aider les propriétaires de logements soumis à la loi de 1948, donc à des loyers réglementés très sociaux, à moderniser leur patrimoine.

De plus, la réduction du taux de base de 25 % à 20 % s'accompagne, dans certains cas, d'un relèvement des plafonds portant sur les montants des travaux et d'une extension des travaux subventionnables aux dépenses de finition consécutives à des travaux d'amélioration.

- l'aménagement du territoire urbain et rural, à travers la majoration des subventions accordées dans le cadre d'OPAH spécifiques, qui auront pour objectifs de transformer des logements privés en logements locatifs à loyers maîtrisés.

– la qualité de vie par l’habitat dans le cadre du développement durable, à travers le renforcement de la lutte contre l’insalubrité, le logement indigne ou encore le saturnisme mais aussi la lutte contre l’effet de serre par l’encouragement aux économies d’énergie.

2. Des moyens budgétaires insuffisants pour 2002

● Un bilan d’activité en progression pour 2000

En 2000, la subvention d’investissement de l’ANAH prévue par la loi de finances initiale pour 2000 est de 335,39 millions d’euros (2,2 milliards de francs). Les subventions engagées en 2000 se sont élevées à 384,93 millions d’euros (2,525 milliards de francs), grâce à la dotation initiale et à la mobilisation complémentaire de 53,51 millions d’euros (351 millions de francs) au titre de la réutilisation des subventions attribuées les années précédentes, et auxquelles leurs bénéficiaires ont renoncé.

Les engagements ont généré un montant global de travaux de 1,93 milliard d’euros (12,674 milliards de francs) et ont permis de subventionner 135.542 logements. Les subventions engagées ont augmenté entre 1999 et 2000 de 0,8 %, les travaux générés de 1,6 % et **les logements subventionnés de 14,5 %**.

Par rapport aux années 1999 et 1998, la part des engagements dans les secteurs programmés (OPAH et PST) est de 47% contre 50 % l’année précédente. En 2000, le nombre de logements subventionnés ainsi que le nombre de logements primés du secteur PST sont en baisse de 13% par rapport à 1999. L’activité OPAH est en augmentation (11,9 % en 2000 contre 3,5 % en 1999) sauf en ce qui concerne le nombre de logements conventionnés qui revient au niveau de 1998. La part des subventions engagées dans les logements construits après 1948 continue d’augmenter et représente 16,4 % en 2000 au lieu de 15,6 % en 1999.

En 2000, 18.580 logements, soit 11,7 % de plus que l’an passé, ont bénéficié d’une subvention majorée en contrepartie d’un engagement de modération de loyers.

Parmi ceux-ci, 9.650 ont fait l’objet d’un conventionnement au titre de l’article L. 351-2-4 du CCH.

L'évolution du nombre de logements conventionnés subventionnés par l'ANAH depuis 1992 est résumée dans le tableau suivant :

Logements conventionnés	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Diffus	1 330	1 160	1 000	1 400	1 000	900	1 550	960	2 300
OPAH	5 050	4 100	4 400	5 700	6 900	5 000	4 520	5 560	4 400
PST	3 300	3 900	3 600	4 200	4 300	3 200	3 030	3 430	2 950
Ensemble	9 680	9 160	9 000	11 300	12 200	9 100	9 100	9 950	9 650

Source : Secrétariat d'Etat au logement.

Enfin, l'ANAH a contribué à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, 35.400 logements vacants en 2000.

En 2001, les crédits disponibles pour l'ANAH se sont élevés à 2.062 millions de francs, se décomposant ainsi :

– 222,73 millions d'euros (1,46 milliard de francs) de CP, délégués par le budget du logement (sur une enveloppe de 289,65 millions d'euros (1,90 milliard de francs), après annulation) ;

– 80,19 millions d'euros (526 millions de francs) de report de trésorerie ;

– 11,43 millions d'euros (75 millions de francs) au titre de la taxe sur les logements vacants.

Le montant des subventions effectivement versées en 2001 devrait dépasser les 304,9 millions d'euros (2 milliards de francs) et la trésorerie devrait être inférieure à 7,62 millions d'euros (50 millions de francs) au 31 décembre 2001.

● **Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 2002** sur le chapitre 65-48, article 90 fusionne les dotations de l'ANAH et de la PAH, mais elles sont en nette diminution par rapport aux crédits correspondants inscrits pour 2001.

– en autorisations de programme, la dotation est fixée à 411,61 millions d’euros (2.700 millions de francs) en baisse de 10 % ;

– en crédits de paiement, la dotation est fixée à 354,44 millions d’euros (2.325 millions de francs) en diminution de 14 %.

Ces montants sont d’autant plus insuffisants que la revalorisation des plafonds de ressources pour l’attribution de la PAH qui doit intervenir avant le 1er janvier 2002, va entraîner une augmentation de 35 % du nombre des bénéficiaires potentiels.

Votre rapporteur s’inquiète des effets négatifs de cette nouvelle diminution des crédits de l’ANAH, relevant que l’Agence ne pourra plus cette année recourir à sa trésorerie disponible comme elle l’a fait en 2001.

Ce « tour de vis » donné aux ressources est d’autant plus préjudiciable que tous les éléments sont désormais en place pour que l’ANAH renforce son rôle de premier plan dans la politique d’amélioration du parc privé.

Néanmoins, il convient de relever la majoration de crédits adoptée le 21 novembre dernier par l’Assemblée nationale affectant 9,15 millions d’euros (60 millions de francs) supplémentaires au titre des crédits de paiement et 30,5 millions d’euros (200 millions de francs) au titre des autorisations de programme.

Compte tenu des objectifs ambitieux que s’est fixés l’Agence, il importe que ces crédits lui soient effectivement délégués, et qu’ils ne fassent pas l’objet d’annulations comme les années précédentes.

*

*

*

Alors que son rapporteur lui proposait d’émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l’adoption des crédits consacrés au logement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.