

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 15

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :

II. – URBANISME ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Paul GIROD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195
Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un budget 2004 à rapprocher de l'exécution réelle en 2003

Le présent projet de loi de finances fait apparaître pour le budget de l'urbanisme et du logement d'importantes diminutions de crédits, jusqu'à 25 % pour les dépenses en capital, en crédits de paiement. Cependant, il convient de souligner combien la comparaison traditionnelle de loi de finances initiale à loi de finances initiale a peu de sens. Ainsi, le projet de loi de finances rectificative pour 2003 a annulé 300 millions d'euros de crédits.

2. Les aides à la personnes : un contexte budgétaire plus difficile, la nécessité de poursuivre la simplification

Votre commission a toujours souhaité que la réforme des aides personnelles soit complétée dans un souci de justice et de maîtrise des coûts.

Dans la dernière loi de finances, des mesures d'économies sur les barèmes ont été annoncées, pour un montant total relativement faible.

Une de ces mesures d'économie consistait à créer des planchers spécifiques pour les couples d'étudiants, afin d'harmoniser leur situation avec celle des colocataires. Les décrets d'application ont été publiés le 29 juin 2003 pour l'aide personnalisée au logement et le 4 juillet 2003 pour l'allocation de logement sociale.

Le gouvernement a suspendu cette mesure en septembre 2003 dans l'attente des conclusions d'un rapport demandé à notre collègue député Jean-Paul Anciaux, sur le logement étudiant.

Pour 2004, le gouvernement annonce de nouvelles mesures d'économie, pour un gain budgétaire de 185 millions d'euros, **mais votre rapporteur spécial n'a pu obtenir le détail de ces économies, dans la mesure où elles ne sont pas encore arbitrées.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial souhaite toujours que les pistes de simplification en matière d'aides personnelles au logement soient explorées. Le ministère chargé du logement explique que le gouvernement proposera prochainement la fusion des fonds FNAL et FNH dans le cadre du deuxième projet de loi l'habilitant à simplifier le droit par ordonnance. Votre rapporteur spécial se félicite de cette annonce.

Avec la poursuite de l'unification des barèmes, il est en effet logique d'envisager la mise en place d'un fonds unique, alimenté par le budget de l'Etat, d'un côté, et par des cotisations employeurs qui pourraient elles aussi être unifiées en une seule cotisation « aide au logement » de l'autre.

S'agissant de la prise en compte des revenus imposables, votre rapporteur estimait l'an dernier qu'une réflexion devait s'engager sur une modification du calendrier de revalorisation des aides personnelles.

La revalorisation au 1^{er} juillet de chaque année n'est pas prise en compte correctement dans les dotations budgétaires et crée des complications en termes de gestion des aides personnelles. D'après les informations recueillies auprès du ministère, la mise à disposition des fichiers fiscaux permettait d'envisager de supprimer les formulaires de demandes d'aides personnelles actuellement remplis en cours d'année et de revaloriser les aides au 1^{er} janvier plutôt qu'au 1^{er} juillet, ce qui aurait l'avantage de faire coïncider la revalorisation des barèmes avec l'année budgétaire et d'économiser la saisie de 5 millions de formulaires.

Cette réforme qui vise à la simplification administrative n'est pour le moment pas proposée. Cependant, des travaux sont en cours entre le ministère chargé du logement et la direction générale des impôts, qui pourraient permettre d'appliquer cette mesure au 1^{er} janvier 2005.

3. Le parc social en 2004 : un élargissement des objectifs, une fongibilité des moyens

Le ministère annonce que, malgré sa diminution, la dotation en faveur de l'investissement locatif social pour 2004 devrait permettre la réalisation de 80.000 logements.

Il y a plusieurs explications à cet apparent paradoxe.

La première explication est que **l'objectif de 80.000 logements ne recouvre pas les seuls logements financés grâce au budget de l'Etat.**

Ils comprennent non seulement les traditionnels PLUS et PLA-I mais aussi les PLS qui sont des logements intermédiaires ne bénéficiant pas de subvention directe, mais d'aides fiscales (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties) et les PLUS financés par la nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et par les logements intermédiaires de l'association foncière du 1 % logement.

En réalité, l'objectif de logements sociaux financés directement grâce au budget de l'Etat sera porté de 42.000 à 48.000 unités en 2004. Le chiffre de 60.000 logements nouveaux sera atteint grâce aux prêts locatifs sociaux (contre 58.000 l'an dernier).

Enfin, les 20.000 logements restants seront financés par la nouvelle agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'association foncière. La réalisation de l'objectif de 80.000 logements dépendra donc beaucoup de la mobilisation des acteurs extérieurs et d'une mise en place rapide de l'ANRU.

La deuxième explication de la baisse des crédits malgré les objectifs ambitieux en matière de construction sociale est **la baisse du taux du livret A** qui donnera en 2004 un avantage de taux aux opérateurs, et permettra de diminuer la contribution du budget de l'Etat.

La subvention de l'Etat représente en moyenne 7 % du montant total de l'opération pour le PLUS et 14 % pour le PLAI, alors que les prêts sur fonds d'épargne de la caisse des dépôts et consignations représentent respectivement 67,3 % et 31,8 % des plans de financement.

Ainsi, avant même l'aide budgétaire, l'aide de taux est une des composantes essentielles de l'aide à la construction sociale.

Les seules évolutions du budget de l'Etat ne permettent pas de mesurer l'ampleur des aides publiques à la construction sociale, les avantages de taux étant supérieurs aux aides budgétaires.

Les subventions budgétaires moyennes devraient diminuer en 2004, passant d'environ 5.000 euros à 2.000 euros. Cette diminution sera cependant intégralement compensée, selon le ministère chargé du logement, par l'effet de la baisse du livret A.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à souligner que la baisse du taux du livret A allègera la dette des bailleurs sociaux de 27 millions d'euros dès 2004, puis 70 millions d'euros en 2005 et plus de 240 millions d'euros les années suivantes.

Cependant, selon les organismes de logement social, s'il est vrai que la baisse du taux du livret A correspond en moyenne à 90 % des subventions versées actuellement, la crainte d'une évolution à la hausse du taux dans les années à venir les amène à nuancer l'impact positif de la baisse du taux du livret A (les prêts au logement social ont une durée de 35 ans).

S'agissant des opérations de rénovation, 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 constituées par les organismes et des moyens budgétaires consacrés à la PALULOS, le ministère chargé du logement estime que les organismes disposent de moyens importants pour entretenir leur parc.

Il faut noter que l'an dernier avait été annoncée la distribution de 100.000 PALULOS pour 2003. Il est peu probable que cet objectif soit atteint. Or, malgré la tendance générale à la baisse des travaux subventionnés en PALULOS cet objectif de 100.000 logements rénovés est reconduit pour 2004, dont 60.000 devront se situer en zone urbaine sensible.

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait proposé d'améliorer la réflexion en matière **d'accession sociale à la propriété**.

La création de la société de garantie des opérations d'accession sociale à la propriété des organismes d'HLM, prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), avait été retardée en raison des difficultés rencontrées pour dégager les fonds nécessaires à la dotation initiale de cet organisme.

Votre rapporteur spécial avait fait voter un amendement devenu l'article 39 de la loi de finances pour 2003, qui a permis à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de verser, à titre exceptionnel, à la Société de garantie des organismes d'habitations à loyer modéré contre les risques d'opérations immobilières un concours maximum de quinze millions d'euros pour chacune des années 2003 et 2004.

Pour 2004, le ministère chargé du logement met en place un nouveau prêt, le prêt social location accession (PSLA). Bénéficiant comme le prêt locatif social (PLS) de la TVA à taux réduit à 5,5% et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans, et distribué sur agrément par les Préfets aux promoteurs, ce nouveau produit permettra à 5.000 ménages d'accéder à la propriété après une phase locative de l'ordre de quatre ans. A l'issue de cette phase, le prêt sera transféré aux acquéreurs, avec maintien des avantages fiscaux qui lui sont associés.

Il sera réservé aux accédants à ressources modestes (le plafond d'éligibilité sera celui du prêt à l'accession social - PAS). Un dispositif transitoire sera mis en place pour permettre sa distribution dès le début de l'année 2004.

4. La mise en œuvre du programme de rénovation urbaine en 2004

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a défini un programme national ambitieux de rénovation urbaine, avec la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

Une enveloppe au moins égale à 465 millions d'euros doit être inscrite chaque année en loi de finances initiale pour les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine sur la période 2004-2008. Ces crédits sont affectés à un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Pour 2004, les dotations prévues pour l'agence sur le chapitre 65-48/80 s'élèvent à 250 millions d'euros en autorisations de programme et 152,2 millions d'euros en crédits de paiement, complétées par des dotations sur le budget de la ville afin d'atteindre le montant de crédits minimal prévu par la loi du 1er août 2003.

Les subventions, qui font l'objet de conventions pluriannuelles, sont destinées à des opérations de réhabilitation, de démolition et de constructions de logements, à des travaux de restructuration urbaine ou d'aménagement, à la création ou la réhabilitation d'équipements collectifs, à l'ingénierie et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, ainsi qu'à tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles.

Outre les subventions de l'Etat, l'ANRU recevra les contributions de l'Union d'économie sociale du logement (« 1 % logement »), les subventions de la Caisse des dépôts et consignations et la contribution des organismes HLM prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation. Au total, les recettes de l'Agence devraient s'élever à environ 1 milliard d'euros en 2004.

La création de l'ANRU vise à simplifier les circuits de financement. L'agence centralisera tous les moyens. Cette centralisation, associée à des programmations pluriannuelles, sera, sans aucun doute, un facteur d'efficacité pour le suivi de l'ensemble de la politique de rénovation urbaine. **Dans l'immédiat, votre rapporteur spécial regrette cependant que la création de l'ANRU ne facilite pas l'appréhension globale des crédits en faveur du logement social. A cet égard, il souhaiterait que puisse voir le jour, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, une mission interministérielle concernant le logement social.**

5. L'aide à la pierre pour le logement privé sous forte contrainte budgétaire

Depuis 1997, de nombreuses mesures ont été prises pour limiter le coût du prêt à taux zéro.

De fait, le nombre de prêts à taux zéro s'est fortement réduit depuis 1997, passant de 123.000 prêts émis à 102.000. Les deux premiers trimestres de 2003 montreraient une tendance à la baisse assez marquée (de l'ordre de 7 %). Les effets de la dégradation de l'activité économique expliquent sans doute cette accentuation de l'érosion du produit.

De nouvelles économies sont prévues sur le prêt à taux zéro en 2004.

Le prêt à taux zéro (PTZ) est ainsi « recalibré » :

- en positif avec l'allongement de la durée du différé de remboursement pour les ménages disposant des revenus les plus bas (inférieurs à 2 SMIC, c'est à dire au plafond de la deuxième tranche du barème), cette disposition étant cependant en partie compensée par le raccourcissement de la durée concernant les ménages ayant les plus hauts revenus du barème ;

- en négatif avec la modification des règles de prise en compte des ressources.

Jusqu'à présent, il était tenu compte des revenus perçus les deux années avant la demande du prêt. Il a été décidé de prendre comme référence les revenus connus les plus récents, ceux de n-1, comme le font les établissements de crédit dans l'octroi du prêt principal.

Cette mesure vise plus particulièrement les personnes entrant dans la vie active, qui étaient non imposables ou faiblement imposables en raison de leur statut d'étudiant en année n-2. Il s'agit donc d'éliminer une forme « d'effet d'aubaine », même si cet effet avait l'avantage de donner une incitation à de jeunes ménages à accéder à la propriété rapidement.

Même s'il faut tenir compte des économies de constatation engendrées par la baisse des taux d'intérêt, il faut noter que ce « recalibrage » est particulièrement fort, puisque les dotations au prêt à taux zéro chuteront d'environ un tiers. Il ne pourra pas ne pas avoir d'effet sur le nombre total de prêts distribués et sur l'accession sociale à la propriété, dont un rapport d'inspection avait pourtant démontré l'intérêt.

S'agissant de l'ANAH, depuis que, par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'intervention de l'agence a été étendue au financement des travaux réalisés par les propriétaires-occupants, les moyens qui lui ont été accordés ont connu une baisse sensible.

Les parlementaires ont été à plusieurs reprises amenés à proposer d'abonder la ligne budgétaire.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, nos collègues députés ont adopté à l'Assemblée nationale un amendement pour revaloriser de 30 millions d'euros en AP/CP le budget de l'ANAH.

Cependant, l'exécution réelle du budget, notamment les annulations et gels de crédits, a conduit à effacer complètement ces initiatives, puisque, après annulations, la dotation de l'ANAH aura été réduite de 9 % en crédits de paiement et 15 % en autorisations de programme. La baisse atteint même respectivement 27 % et 20 % si l'on tient compte des gels (qui devraient cependant être débloqués).

Dans ces conditions, la dotation affectée à l'ANAH pour 2004 tient plutôt de la sincérité budgétaire que de la réduction réelle de moyens.

Il n'en reste pas moins que la contrainte de moyens à laquelle est soumise l'ANAH réduit ses capacités réelles d'intervention comme en témoigne la baisse constante de logements subventionnés par l'agence.

Par ailleurs, il semble que la gestion budgétaire de l'année 2003 ait été particulièrement heurtée, avec une distorsion croissante entre le nombre de dossiers éligibles à des subventions de l'agence et les crédits réellement disponibles.

Le gouvernement a souhaité que l'ANAH cible ses interventions sur les domaines qu'il juge prioritaires : développement d'un parc privé à vocation sociale, lutte contre les logements insalubres et prise en compte du développement durable. Une modification de la réglementation concernant les travaux éligibles aux subventions de l'ANAH est donc en cours et devrait permettre en 2004 de diminuer cette distorsion entre les demandes et les moyens.

Au total, le choix est clairement fait de réduire le périmètre d'intervention de l'Agence, qui s'explique sans doute par les suites du rapport de la Cour des comptes qui avait mis en cause l'efficacité de la politique menée par cet établissement public mais aussi par la prise en compte, avec retard, de l'impact de la réduction du taux de TVA pour les travaux dans les logements d'habitation, dont le coût est significatif pour l'Etat (de l'ordre de 3 milliards d'euros par an).

En conclusion votre rapporteur spécial comprend la nécessité de maîtriser la dépense publique. **Il souhaite cependant que la dotation de l'ANAH ne connaisse plus les « coups d'accordéon » qu'elle a enregistrés en 2003 et que les crédits qui sont annoncés dans le budget 2004 soient le plus proches possible de la dotation qui sera réellement versée à l'agence l'an prochain.** Il en va de la lisibilité de l'action publique et du respect des engagements pris à l'égard des propriétaires-bailleurs et occupants lorsqu'ils sont éligibles aux aides de l'agence. Il importe enfin que les moyens que l'ANAH consacre aux OPAH soient préservés, en tant qu'un des objectifs prioritaires de l'agence.

6. La décentralisation : une chance pour la politique du logement

La politique du logement social et celle du logement pour les étudiants sont réorganisées par le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

La politique du logement social fait l'objet d'une déléation de compétences aux structures intercommunales d'agglomération pour la gestion des aides à la pierre, alors que les départements se voient confier la pleine responsabilité de tous les fonds de solidarité (FSL) liés au logement ainsi que celle du logement des étudiants, par convention avec les CROUS.

Le présent rapport détaille ces mesures.

7. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Le présent rapport détaille les missions et programmes envisagés par le ministère. Une mission « aménagement, logement et tourisme » serait créée. Le programme « aménagement et logement » comprendrait 31.100 agents, ce qui en ferait le programme du ministère le plus important en termes d'effectifs.

Par ailleurs, pour mieux se préparer aux changements induits par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) a décidé d'expérimenter, dès 2003, la fongibilité des crédits du chapitre 65-48 affectés au logement locatif social (articles 02, 10, 50 et 60) dans trois régions. L'expérimentation sera généralisée en 2004.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

*A cette date, **89 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Les réponses manquantes lui sont parvenues très rapidement.*

*Au-delà du respect des délais, **votre rapporteur spécial tient à souligner tout particulièrement la qualité des réponses** qui lui ont été apportées par les services de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat, et de la construction (DGUHC).*

INTRODUCTION

Ces dernières années, le budget de l'urbanisme et du logement a été élaboré dans un contexte très favorable de reprise du marché immobilier et de croissance du secteur de la construction. **Ce contexte tend à disparaître aujourd'hui, compte tenu d'un certain fléchissement de l'activité, sans que l'on puisse réellement parler de retournement**, en raison des soutiens dont dispose le secteur (TVA à taux réduit notamment).

Après des années de forte croissance, **l'activité du secteur de la construction a légèrement fléchi en volume en 2002 (- 1,6 %)**, dans un contexte de croissance ralentie et de diminution de l'investissement de la Nation. Grâce au soutien de la construction neuve de logements, le fléchissement de l'activité a été moins marqué dans le bâtiment (- 1,3 %) que dans les travaux publics (- 2,5 %). Les mises en chantier de logements neufs se sont donc maintenues à près de 303.000 unités en 2002, alors qu'elles ont sensiblement diminué pour les bâtiments non résidentiels.

Outre la construction neuve, il ne faut pas oublier que l'offre de logement se nourrit des logements réhabilités et réaffectés. La réhabilitation, après une progression continue, voire exceptionnelle en 2000 (+ 6 %), a encore connu un haut niveau en 2001(- 0,2 %) puis l'activité s'est légèrement repliée en 2002 (- 1,2 %).

Deux hypothèses sont retenues pour l'année 2003. En hypothèse haute, l'activité diminuerait de - 0,6 % et en hypothèse basse de - 1,7 %. L'activité du bâtiment diminuerait de 1,2 % à 2,3 %. La construction de logements neufs et l'entretien-amélioration des logements resteraient assez bien orientés : + 0,2 % à - 0,7 %. Par contre, l'activité de construction neuve et d'entretien des bâtiments non résidentiels diminuerait plus nettement : de -3,2 % à - 4,5 % en volume.

Au-delà de ces chiffres conjoncturels, **il faut signaler les sujets de préoccupation de votre rapporteur spécial.**

Le premier sujet est **le devenir des aides personnelles au logement.** Le ralentissement économique, une remontée du chômage, la moindre croissance des cotisations employeurs sont autant de facteurs qui expliquent des **besoins de crédits accrus**, comme votre rapporteur spécial le soulignait l'an dernier. Dès 2003, 107 millions d'euros complémentaires sont inscrits dans le collectif budgétaire pour faire face aux besoins. Des mesures d'économies ont été différées. Pour 2004, les arbitrages ne sont pas rendus et, **si la volonté de maîtriser la dépense est clairement affichée, ses modalités sont encore très imprécises.**

Concernant **l'aide à l'investissement locatif**, on peut remarquer que les aides à la pierre pour le logement privé, notamment les dotations de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont sous forte contrainte budgétaire. Cette contrainte n'est cependant pas plus forte en 2004 qu'en 2003, compte tenu des importantes régulations intervenues en cours d'année. Si l'application du taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien dans les logements peut expliquer certaines économies de constatation, les besoins sont encore importants et il serait regrettable de « condamner » un outil important au service de la rénovation urbaine.

S'agissant du **prêt du taux zéro**, un rapport d'inspection est venu confirmer tout l'intérêt d'un dispositif que votre commission n'a cessé d'encourager. La suppression d'un « effet d'aubaine » ne saurait être contestée, mais le risque existe d'amoindrir le seul dispositif aujourd'hui performant pour l'accession à la propriété, qui s'est révélé très utile pour soutenir la construction ces dernières années.

En contrepoint, la mise en place du **nouveau régime fiscal en faveur du logement locatif neuf et du logement ancien réhabilité** constitue une mesure bienvenue pour desserrer les contraintes actuelles du marché locatif et relancer la construction. Elle devrait cependant être complétée par des mesures pour le segment « intermédiaire » du marché, qui connaît des tensions incontestables en termes d'offre et de prix. Le Sénat a adopté l'an passé un relèvement de 25 % à 40 % de la déduction forfaitaire pour le régime en faveur du logement locatif intermédiaire dans l'ancien, mais le zonage et les plafonds de loyers sont encore dissuasifs pour les investisseurs. Un nouvel équilibre devrait être trouvé, de même que pour les prêts locatifs intermédiaires (PLI) sur lesquels le gouvernement travaille.

Par ailleurs, l'année 2004 devrait être décisive **pour la construction sociale**, compte tenu des objectifs très ambitieux fixés par le gouvernement en matière de construction de logements neufs et de rénovation urbaine. La création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devrait constituer une forme de « révolution » en impliquant de nombreux partenaires privés. Il faut souhaiter qu'elle puisse répondre aux espoirs placés dans son action.

Enfin, votre rapporteur spécial se félicite des avancées en termes de décentralisation des compétences en matière de logement et de réforme du ministère qui répondent entièrement aux préoccupations qu'il avaient formulées l'an passé, s'agissant d'une meilleure évaluation des attentes et des compétences des collectivités territoriales en matière de logement. La véritable « remise à plat » de l'organisation des organismes sociaux dans une démarche d'évaluation de l'efficacité de la politique du logement devrait être la prochaine étape.

CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT POUR 2004

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » POUR 2004

Pour 2004, le budget de l'urbanisme et du logement s'établit à **6,68 milliards d'euros** en moyens de paiement, soit une diminution de 8,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Les crédits sont réduits de 6,8 % en moyens d'engagement.

La baisse des crédits d'explique pour l'essentiel par **une forte diminution des crédits d'investissement** (- 16,3 % en autorisations de programme, - 24,4 % en crédits de paiement).

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution
Dépenses ordinaires	5.403	5.229	- 3,2 %
Dépenses en capital Crédits de paiement	1.920	1.451	- 24,4 %
Total moyens de paiement	7.323	6.680	- 8,8%
Dépenses en capital Autorisations de programme	2.009	1.682	- 16,3 %
Total moyens d'engagement	7.410	6.905	- 6,8%

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **5,2 milliards d'euros pour 2004, soit un montant légèrement inférieur à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2003. Elles représentent 83 % des crédits du fascicule (74 % l'an dernier) et sont constituées à 97 % des crédits d'aides personnelles au logement.**

a) Les dépenses du titre III

Le budget de l'urbanisme et du logement comprend très peu de dépenses de fonctionnement, et aucune dépense de personnel, dans la mesure où ces dépenses figurent dans le fascicule « services communs » qui regroupe l'ensemble des moyens courants du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Les dépenses de fonctionnement, d'un montant total de 21,7 millions d'euros, sont regroupées dans les chapitres 34-30, 36-40 et 37-40 et concernent respectivement :

- **l'information du public et les actions de formation**, pour 2 millions d'euros, ainsi que le fonctionnement du secrétariat du plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) pour 600.000 euros ;

- la **subvention de fonctionnement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** pour 6 millions d'euros (+ 5,8 %) ;

- la lutte **contre le saturnisme et l'insalubrité** pour 13 millions d'euros (+ 160 %).

b) Les dépenses du titre IV

Le chapitre 44-30 relatif aux interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme, doté de 20,9 millions d'euros, recouvre essentiellement les dotations aux agences d'urbanisme pour 8,95 millions d'euros et les subventions aux associations départementales d'information pour le logement (ADIL) et à l'association nationale pour 5,75 millions d'euros.

Le reste des crédits finance les actions de concertation (1,5 million d'euros), le paiement à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale SGFGAS de 1,5 million d'euros, enfin la contribution aux frais de structure d'établissements publics d'aménagement (1,6 million d'euros).

Le chapitre 44-40 concerne la subvention de fonctionnement du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour 20,9 millions d'euros.

Le chapitre 46-40 est relatif à la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne pour 5 milliards d'euros (- 3,04 %).

Enfin, **le chapitre 46-50** concerne la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement, pour 81,3 millions d'euros (+ 3,7 %) et la

contribution au fonds national de l'aide au logement (FNAL) pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées pour 40 millions d'euros (+ 26,2 %)

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital s'élèvent à 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2004, soit une baisse sensible de 24,4 %, après une stabilité dans la loi de finances initiale pour 2003.

a) Les crédits du titre V

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) représentent 27,6 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 8,6 %.

Le chapitre 55-21 concerne les actions foncières (8 millions d'euros) et de la réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité (400.000 euros) dont les crédits sont fortement réduits, pour les acquisitions en Ile-de-France.

Une ligne nouvelle apparaît dans ce chapitre, concernant la voirie primaire des villes nouvelles, dotée de 1,3 millions d'euros (transfert de la section « transports et sécurité routière »).

Au chapitre 57-30, les crédits d'études en matière de construction, de logement, d'habitat et d'urbanisme sont réduits de 8,1 % en crédits de paiement et de 11,2 % en autorisations de programme. Il s'agit des dotations aux études centrales et locales pour 14 millions d'euros et des crédits d'étude du plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) pour 2,9 millions d'euros.

b) Les crédits du titre VI

Les subventions d'investissement du titre VI soit 1,45 milliard d'euros en 2004, représentent 98 % des dépenses en capital.

Elles comprennent quatre chapitres d'importance inégale :

- **le chapitre 65-23** consacré aux villes nouvelles, à l'action foncière et à l'aménagement urbain, dont les contrats de plan Etat-régions, qui s'élève à 24,6 millions d'euros (- 8,8 %). Les moyens d'engagement sont réduits de 31 à 27,5 millions d'euros.

- **le chapitre 65-30** qui recouvre les subventions en matière de recherche, destinées au PUCA et au CSTB, qui sont globalement reconduites en 2004, et s'élèvent à 2,11 millions d'euros.

- le **chapitre 65-50** relatif à la contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) qui s'élève à 25 millions d'euros (- 10,7 %).

Un chapitre constitue l'essentiel des subventions d'investissement de l'Etat, le chapitre 65-48 consacré à la construction et à l'amélioration de l'habitat, qui représente 1,37 milliard d'euros, en baisse sensible de 25 % pour 2004.

Ce chapitre connaît de profondes modifications internes retracées dans l'encadré ci-après.

Les changements de structure du chapitre 65-48

Les crédits consacrés :

- à l'amélioration de la qualité de service dans le logement social (article 02),
- aux subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France (article 20),
- à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat (article 50),

sont fusionnés avec les crédits de l'article 10 désormais baptisé « *opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville* ».

Par ailleurs, certains crédits de l'article 10, consacrés à la politique de la ville, sont désormais individualisés au nouvel article 80 consacré aux zones urbaines sensibles, grands projets de ville, opérations de renouvellement urbain et à la nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cet article reçoit également la partie des dotations de l'article 60 consacrée aux opérations de démolition, réquisition et changement d'usage.

Compte tenu de l'ensemble de ces changements, **il est très difficile de faire une analyse « fine » de l'évolution de chaque ligne budgétaire pour 2004**. En revanche, il est possible de retracer l'évolution d'ensemble des crédits d'investissement en faveur du parc social entre 2003 et 2004.

Crédits d'investissement en faveur du parc social

(en milliers d'euros)

	2003	2004	2003	2004		
	AP		CP		évolution AP	évolution CP
amélioration de la qualité de service dans le logement social	31.220	-	31.610	-		
subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France	80.000	-	39.000	-		
aides à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat	18.000	-	17.000	-		
opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville	474.000	362.000	435.470	287.850		
Opérations en zones urbaines sensibles, grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain et dotation à l'agence nationale pour la rénovation de l'habitat	-	250.000		152.500		
Opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieurs au 1 ^{er} janvier 2004 et aires d'accueil des gens du voyage	95 400	30 000	72 790	18 000		
TOTAL	698 620	642 000	595 870	458 350	-8,1%	-23,1%

Le tableau d'ensemble montre que les crédits en faveur du parc social passeront de 698 millions d'euros à 642 millions d'euros en autorisations de programme (- 8,1 %) et de 596 millions d'euros à 458 millions d'euros en crédits de paiement (- 23 %).

Les autres articles du chapitre 65-48 concernent essentiellement :

- le **financement des prêts sans intérêt (article 40)** : les dotations s'élèveront à 525 millions d'euros en crédits de paiement (-32,7 %) et 550 millions d'euros en autorisations de programme (-29,3 %).

- les **subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH (article 90)** qui incluent les versements de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et s'élèveront à 376 millions d'euros en crédits de paiement (-14,8 %) et à 392 millions d'euros en autorisations de programme (-7,1 %).

- les **crédits pour la résorption de l'habitat insalubre (article 70)** à 8 millions d'euros de crédits de paiement (-10 %) et 7 millions d'euros d'autorisations de programme (- 29 %) pour 2004.

B. LES AGRÉGATS

Le budget de l'urbanisme et du logement comprend deux grands agrégats : « solidarité dans le logement » et « développement de l'habitat et renouvellement urbain ».

Les agrégats du budget de l'urbanisme et du logement

(en millions d'euros)

Agrégats	Crédits votés en 2003		Crédits demandés en 2004		Evolution	
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	5.349,2	-	5.167,3	-	-3,4 %	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	1 973,8	2.009,3	1 513 ,6	1682,4	-23,3%	- 16,3 %
TOTAL	7 323,00	2 009,30	6 680,90	1 682,40	-8,8%	-16,3%

1. Solidarité dans le logement

L'agrégat « **solidarité dans le logement** » regroupe la contribution de l'Etat aux **aides à la personne**, qui ont pour finalité d'abaisser, dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession, le taux d'effort des ménages, et **les subventions pour les personnes défavorisées** (fonds de solidarité pour le logement, subventions aux associations) ou **les accédants en difficulté** (fonds d'aide aux accédants en difficulté).

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS) atteint donc 5,04 milliards d'euros en 2004 soit une diminution de 3,4 % par rapport à 2003.

La contribution de l'Etat recouvre des dotations au Fonds national de l'habitat (FNH), qui verse l'aide personnalisée au logement (APL) et au Fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui verse l'allocation de logement sociale (ALS).

Les mesures qui expliquent l'évolution des aides personnelles pour 2004 sont les suivantes :

- 49 millions d'euros sont prévus pour financer **l'extension en année pleine de l'actualisation du barème au 1^{er} juillet 2003** ;

- 57 millions d'euros d'économies seraient réalisées en raison de **l'évolution tendancielle des prestations** ;

- 185 millions d'euros **d'économies sur le barème** seraient mises en œuvre.

Au total, la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne diminuerait donc de 240 millions d'euros en 2004.

La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne en 2004
(en millions d'euros)

Crédits votés en 2003	5.239
extension en année pleine de l'actualisation du barème au 1^{er} juillet 2003	+ 49
évolution tendancielle des prestations	- 57
économies sur le barème	-185
Total	5.046

Comme l'an dernier, l'impact de l'actualisation du barème au 1^{er} juillet 2004 n'a pas été pris en compte.

On rappellera que, si la contribution budgétaire de l'Etat s'élève à 5 milliards d'euros, l'ensemble des aides, y compris la part financée par les régimes de prestations familiales, s'élève à 13,3 milliards d'euros¹.

- L'effort de solidarité en faveur du logement des personnes modestes se complète de deux contributions aux actions des départements et des associations :

- 81,3 millions d'euros pour les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), soit une augmentation de 3,7 % (la dotation pour 2003 tenait compte des disponibilités financières de ces fonds dans certains départements, qui ne se renouvelleront pas en 2004) ;

- 40 millions d'euros pour **l'aide au logement temporaire**, soit une augmentation de 25,5 %. Cette forte augmentation s'explique par la montée en charge du dispositif (en 2002, la consommation effective d'ALT a augmenté de 23,4 % par rapport à l'année 2001) en raison notamment d'une forte demande en hébergement des demandeurs d'asile. Le ministère annonce que, compte tenu de la difficulté de maîtrise des dépenses de l'ALT, le gouvernement envisage de contingerer cette aide, afin d'inciter ses prescripteurs à la destiner aux populations auxquelles elle est réellement destinée. Par ailleurs, une mission conjointe des inspections de l'équipement, des affaires sociales et des finances est en cours sur cette question.

¹ Chiffre de l'exécution 2002.

2. Développement de l'habitat et renouvellement urbain

Malgré sa diversité, **l'essentiel de cet agrégat est constitué des aides à la pierre.**

Les aides à la pierre, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) sont réduites de 23,3 % en moyens de paiement et de 16,3 % en autorisations de programmes.

- **La ligne fongible** (chapitre 65-48/10) accueille désormais l'ensemble des crédits destinés à la démolition, à la construction et à la réhabilitation des HLM, hors zones prioritaires de la politique de la ville. Elle s'élève à 362 millions d'euros en autorisations de programme et à 287,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans le même temps, une nouvelle ligne fongible apparaît (chapitre 65-48/80) dédiée aux mêmes opérations dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et dotée de 250 millions d'euros en autorisations de programme et 152 millions d'euros en crédits de paiement.

- **L'accession à la propriété** (article 65-48/30) bénéficiera de 525 millions d'euros de crédits de paiement en 2004. Depuis 1998, les dotations en faveur de l'accession à la propriété auront diminué de 479 millions d'euros.

- La subvention d'investissement à **l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (ANAH) qui inclue les versements de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) s'élève à 376 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 14,8 %. Elle est réduite de 7,1 % en autorisations de programme à 392 millions d'euros.

C. L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN 2004

1. D'importantes aides fiscales et ressources extra-budgétaires

L'examen du seul budget de l'urbanisme et du logement ne permet pas d'avoir une idée précise de l'effort collectif en faveur du logement. En effet, des mesures très importantes concernant le secteur du logement sont décidées en dehors de la discussion du budget du logement, ou sous la forme de mesures fiscales. **Le tableau ci-après montre que l'effort**

global en faveur du logement s'est fortement accentué en 1999 et en 2000 pour connaître une augmentation plus modérée depuis 2001².

Pour 2004, l'effort devrait être en très léger recul (- 0,6 %) essentiellement en raison de la contraction des aides budgétaires, des aides budgétaires à la pierre (- 500 millions d'euros) et des aides budgétaires à la personne (-150 millions d'euros), compensée en partie par la montée des aides fiscales (+ 215 millions d'euros) et surtout de la contribution du 1 % logement (+ 400 millions d'euros).

² *Votre rapporteur spécial rappelle les précautions méthodologiques d'usage puisqu'il s'agit d'un tableau qui compare les aides publiques de loi de finances initiale à loi de finances initiale. Cette comparaison n'est pas toujours pertinente, puisque des modifications importantes interviennent en cours d'exercice, comme pour le budget 2003. De même, s'agissant des mesures fiscales, seules les dépenses fiscales (déductions et exonérations) sont prises en compte, et non les alourdissements de fiscalité sur l'immobilier.*

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT hors collectivités territoriales (DO + CP ouverts en LFI en M€)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)	4 532	5 054	5 279	5 236	5 336	5 234	5 239	5 046
FSL/ ALT/FAAD	69	70	104	110	110	115	110	121
Total aides budgétaires à la personne	4 601	5 124	5 384	5 346	5 445	5 349	5 349	5 167
Anciennes aides aux HLM et à l'accession	204	116	98	51	37	31	22	17
Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS)	61	40	46	65	56	38	28	25
Prêt à 0%	1 067	1 012	956	899	894	886	782	527
Construction et amélioration de l'habitat (Ligne fongible)	545	489	440	415	457	446	506	390
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) (1)	409	442	459	469	419	373	451	384
Aide au logement dans les DOM (1)	71	87	137	140	145	161	173	173
Compte d'affectation spéciale Ile de France (2)	86	78	75	0	0	0	0	0
Opérations sociales et divers (5)	30	56	45	58	55	102	112	44
Total aides budgétaires à la pierre	2 473	2 320	2 256	2 097	2 063	2 036	2 073	1 559
Epargne-logement	915	1 235	1 235	1 143	1 372	1 479	1 480	1 350
Compensation de l'exonération de TFPB	95	69	45	30	120	96	95	98
Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (part logement)			564	1 273	1 317	1 370	1 402	1 428
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	8 083	8 747	9 483	9 890	10 317	10 330	10 399	9 603
Réduction d'impôt des propriétaires occupants * (3)	1 540	1 671	1 616	1 229	535	480	290	260
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation *			656	3 049	3 300	3 400	3 500	3 600
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs *	1 220	1 442	1 531	1 804	1 967	2 055	2 025	2 015
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL *	1 189	1 342	1 342	1 570	1 675	1 600	1 715	1 860
Exonération des organismes HLM de l'IS	213	198	259	259	310	300	290	290
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	102	61	50	46	44	50	50	50
Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux	183	320	610	717	660	870	870	880
Exonération de l'IR des intérêts livret A- part logement *	610	595	579	503	475	525	540	540
Total dépenses fiscales (4)	5 057	5 628	6 642	9 177	8 966	9 280	9 280	9 495
1% logement (emplois à long terme, renouvellement urbain et société foncière) * (6)	1 849	1 816	1 852	1 875	2 328	2 340	2 900	3 300
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL *	5 586	5 751	5 950	6 024	6 212	6 496	6 510	6 450
Contribution des employeurs au FNAL *	1 305	1 381	1 506	1 441	1 659	1 678	1 738	1 800
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	13 795	14 577	15 950	18 517	19 165	19 794	20 428	21 045
TOTAL GENERAL	21 878	23 324	25 433	28 407	29 482	30 124	30 827	30 648
<i>progression/année n-1</i>	-0,3%	6,6%	9,0%	11,7%	3,8%	2,1 %	2,3 %	-0,6%

* Estimations pour 2002, 2003 et 2004

(1) A partir de 1998, les opérations nouvelles au titre de la RHI dans les DOM sont inscrits sur le budget de l'outre-mer.
(2) CAS 902-30 supprimé en LFI 2000. Crédits inscrits sur le budget général à partir de 2000. (3) Cette série ne tient plus compte de l'exonération du revenu en nature des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance. (4) La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue en LFI 2000 n'est pas prise en compte. (5) à partir de 2004 les crédits relatifs aux démolitions et à l'aide à la préparation des OPAH sont comptabilisés dans la ligne "construction et amélioration de l'habitat". (6) Les prévisions sur les emplois « renouvellement urbain et société foncière » sont en engagements et non en versements réels, difficiles à estimer à ce stade.

Le tableau simplifié ci-après fait ressortir les aides budgétaires et fiscales en pourcentages.

Décomposition de l'effort public en faveur du logement en 2004

aides budgétaires à la pierre	5 %
aides budgétaires à la personne	31 %
autres aides budgétaires	9 %
dépenses fiscales	17 %
aides non budgétaires	38 %
	100 %

Les aides budgétaires à la pierre ne représentent que 5 % du total des dépenses en faveur du logement en 2004 alors que les aides à la personne représentent près d'un tiers des dépenses. Les autres aides budgétaires sont en réduction, en raison en particulier de la diminution des aides à l'épargne-logement. Les dépenses fiscales s'élèvent à 17 % du fait de la pérennisation de la TVA à taux réduit sur les travaux réalisés dans les logements d'habitation.

Les lignes qui augmentent le plus fortement sont celles consacrées aux **contributions « non budgétaires » en raison de la mobilisation plus active du 1% logement en 2004 (+ 400 millions d'euros) alors que les aides des employeurs et régimes sociaux en faveur des aides personnelles sont en relative stabilité (8,25 milliards d'euros).**

2. Le détail des principales mesures fiscales

Les mesures fiscales en faveur du logement sont importantes. Le tableau ci-après en livre le détail, par catégorie de bénéficiaires. On notera que certaines mesures ne sont pas chiffrées par les services du ministère des finances.

Les dépenses fiscales en faveur du logement

Intitulé de la mesure	Art. CGI	Evaluation en millions d'euros pour		
		2002	2003	2004
Propriétaires				
Réduction d'impôt au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'habitation principale	199 sexies	260	40	10
Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition de gros équipements dans l'habitation principale	200 quater	220	250	250
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration.	31-I-1° a,b,b bis et 31-I-2°a	930	965	1 020
Déduction forfaitaire sur les revenus des propriétés rurales.	31-I-2° d	15	15	15
Déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements neufs et des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire	31-I-1° e	30	30	35
Déduction des dépenses de démolition et de reconstitution de toiture ou des murs extérieurs effectuées dans les zones franches urbaines.	31-I-1 b quater	Nc	Nc	Nc
Régime d'imposition simplifié des revenus fonciers n'excédant pas 30 000 F (60 000 F à compter de l'imposition des revenus de 1999)	32	115	125	130
Exonération des plus-values d'expropriation sous condition du emploi des indemnités.	150 E	Nc	Nc	Nc
Exonération des plus-values de cession des résidences principales et de certains logements	150 C-I et II	Nc	Nc	Nc
Abattements divers sur le montant de la plus-value imposable.	150 Q, DA	Nc	Nc	Nc
Abattement par année de détention du bien au-delà de la deuxième en cas de cession réalisée plus de deux ans après l'acquisition du bien	150 M	245	Nc	Nc
Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale.	35 bis-I et II	Nc	Nc	Nc
Placements immobiliers				
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1.1.1999)	31-I-1°-f et g	560	500	450
Exonération de retenue à la source pour les dividendes et autres produits distribués par les sociétés immobilières d'investissement et par les sociétés immobilières de gestion	139 ter	Nc	Nc	Nc
Exonération sous certaines conditions et dans certaines limites des immeubles neufs acquis entre le 1/6/93 et le 31/12/94 ou entre le 1/8 et le 31/12/95, et des immeubles anciens acquis entre le 1/08/95 et le 31/12/96	793-2-4° à 6° ; 793 ter	Nc	Nc	Nc
Logement social				
Exonération du revenu des logements loués à certaines personnes défavorisées	15 bis	70	45	25
Exonération des produits tirés de sous-locations de logements consenties à des personnes socialement défavorisées	92 L	Nc	Nc	Nc
Exonération des revenus tirés des locations de logements meublés à des personnes défavorisées	35 bis-III	Nc	Nc	Nc
Exonération d'IS des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	207-1-4°,4°bis et 4°ter	300	290	290
Exonération des transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions en matière de droit proportionnel	1051-1°	Nc	Nc	Nc

Application du droit réduit de 1 % sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et d'organismes d'HLM	762-I-2°	-	Nc	Nc
Enregistrement gratuit des constitutions et dissolutions d'organismes d'habitation à loyer modéré	1052-I	Nc	Nc	Nc
Exonération de TVA des cessions de terrains par les collectivités territoriales aux offices publics d'HLM	261-5-2°	Nc	Nc	Nc
Exonération de TVA de la vente de logements sociaux par les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte.	261-5-7°	ε	ε	ε
Taux de 5,5 % applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	278 sexies I-1 et II	50	50	50
Taux de 5,5% pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif	278 sexies I-2,3 et 4	870	870	880
Autres mesures				
Déduction des versements à fonds perdus effectués en faveur de certains organismes de construction	39 quinques	Nc	Nc	Nc
Exonération de contribution représentative du droit de bail et de contribution additionnelle à cette contribution pour les loyers annuels inférieurs à 12 000 F (limite portée à 36 000 F pour la contribution représentative du droit de bail due au titre des loyers perçus en 2000)	234 bis II-1°, 234 nonies-V	10	10	10
Droit fixe pour les sociétés transparentes et les sociétés civiles visées à l'article L. 322-12 du Code de l'urbanisme	828-I-2° à 3°	Nc	Nc	Nc
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de 2 ans	279-0 bis	3 400	3 500	3 600
Exonération de TIPP du gaz naturel utilisé pour le chauffage des immeubles à usage principal d'habitation	266 quinques-3	12	13	14
Abattement sur la résidence principale pour l'assiette de l'ISF	885 S	120	130	140
Abattement sur la résidence principale pour l'assiette des droits de successions	764 bis	Nc	Nc	Nc
Exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	81-2° bis	460	480	480
Exonération d'IS des produits retirés par les sociétés immobilières d'investissement de leurs participations dans des sociétés civiles constituées en vue de la construction et de la gestion d'immeubles affectés à l'habitation	208-B	Nc	Nc	Nc
Exonération d'IS de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble	239 octies	Nc	Nc	Nc
Exonération des plus-values immobilières issues de petits patrimoines et des plus-values de cessions de faible importance	150 B, 150 F	Nc	Nc	Nc
Report d'imposition de la plus-value réalisée lors de la levée d'option d'un immeuble pris en crédit-bail et donné en sous-location à un tiers	93 quater-IV	Nc	Nc	Nc
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	157-9° bis	1 600	1 715	1 860
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs dans les résidences de tourisme situées dans les zones de revitalisation rurale	199 decies E, 199 decies F, 199 decies G	5	5	5
Cessions aux collectivités publiques et apports aux sociétés civiles de construction : report de la taxation à la date de perception effective de l'indemnité ou de la dernière cession des immeubles	238 nonies, 238 decies-I et II, 238 undecies	Nc	Nc	Nc

nc : non chiffré

3. Un recentrage bienvenu de l'épargne-logement

L'an passé, votre rapporteur spécial notait que **les versements au titre de l'épargne-logement atteindraient 1,48 milliard d'euros**, alors que l'ensemble des aides budgétaires à la pierre ne représentait que 2 milliards d'euros (prêt à taux zéro, prêts à la construction sociale, subventions pour l'amélioration de l'habitat privé).

La part de l'épargne-logement dans le montant des aides budgétaires comptabilisées pour le logement était donc importante.

Part des dépenses d'épargne-logement dans les aides budgétaires au logement

(en milliers d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Epargne-logement	1 235	1 143	1 372	1 479	1 480	1 350
Aides budgétaires	9 483	9 890	10 317	10 330	10 370	9 603
Part de l'épargne-logement	13,02%	11,56%	13,30%	14,32%	14,27%	14,0 %

Votre rapporteur spécial relevait, par ailleurs, une distorsion croissante entre l'encours des dépôts de l'épargne-logement et l'encours des prêts, ce qui montrait que le produit était **devenu un simple produit d'épargne subventionné par l'Etat sans lien avec la politique du logement**.

L'utilisation des plans d'épargne logement

au 31 décembre	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de plans (en milliards)	12,616	14,516	15,477	15,476	15,589	15,063	15,192	16,229
Prêts nouveaux (en milliards d'euros)	6,21	7,28	4,29	1,53	0,53	1,13	2,07	1,25
Primes versées (en millions d'euros)	743,8	872,47	891,06	881,46	981,31	1 377,22	1 468,76	1 386,68
encours des dépôts (en millions d'euros)	136,59	165,71	186,54	203,36	217,91	219,63	226,89	240,51
encours des prêts (en millions)	43,23	44,76	42,65	37,57	30,71	27,03	25,41	23,42
dispo./encours des dépôts	68,4%	73%	77,1%	81,5%	85,9%	87,69%	88,8 %	90,26%

Source : direction du Trésor

Compte tenu de la faiblesse des prêts octroyés, il estimait envisageable de lier l'octroi de la prime et du prêt. Il notait qu'un simple « recadrage » de l'épargne-logement, dont le coût s'élève pour l'exonération des intérêts perçus par les épargnants et pour les primes versées en fin de

période d'épargne à 2,5 milliards d'euros par an, permettrait de dégager de substantielles économies.

De fait, sur l'initiative de votre commission des finances, les plans d'épargne-logement ont été réformés, afin de lier la prime à l'octroi d'un prêt au logement dans la loi de finances pour 2003. Les premiers effets se font sentir dès 2004, avec, pour la première fois depuis de nombreuses années, une réduction des dépenses de l'Etat au titre de l'épargne-logement. Le véritable impact de ces mesures ne sera cependant perceptible que dans quatre années.

II. UN BUDGET À RAPPROCHER DE L'EXÉCUTION DU BUDGET « URBANISME ET LOGEMENT » EN 2003

A. UN BUDGET 2004 SENSIBLEMENT IDENTIQUE AU BUDGET 2003 APRÈS RÉGULATION

1. Environ 300 millions d'euros d'annulations de crédits en 2003

Le collectif budgétaire pour 2003 tel que déposé par le gouvernement à l'Assemblée nationale procède à l'annulation de 114 millions d'euros en moyens de paiement et de 301 millions d'euros en moyens d'engagement sur le budget de l'urbanisme et du logement. Par ailleurs, 107 millions d'euros sont ouverts pour les aides personnelles au logement.

L'exécution du budget 2003 est donc très proche de ce qui est proposé pour le budget 2004. Après régulation, et hors aides à la personne (qui pourraient également faire l'objet d'un abondement courant 2004), les moyens d'engagement du budget se sont établis à 7,1 milliards d'euros en 2003. Ils seront de 6,9 milliards d'euros en 2004. Le différentiel, soit 200 millions d'euros doit être compensé par l'effet sur la construction sociale de la baisse du taux du livret A.

2. L'exemple des crédits en faveur du logement social

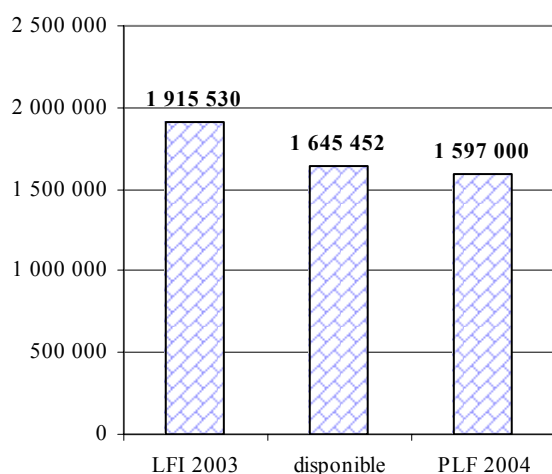
Le présent projet de loi de finances fait apparaître pour le budget de l'urbanisme et du logement d'importantes diminutions de crédits, jusqu'à

25 % pour les dépenses en capital, en crédits de paiement. Ces évolutions vont être commentées ci-après.

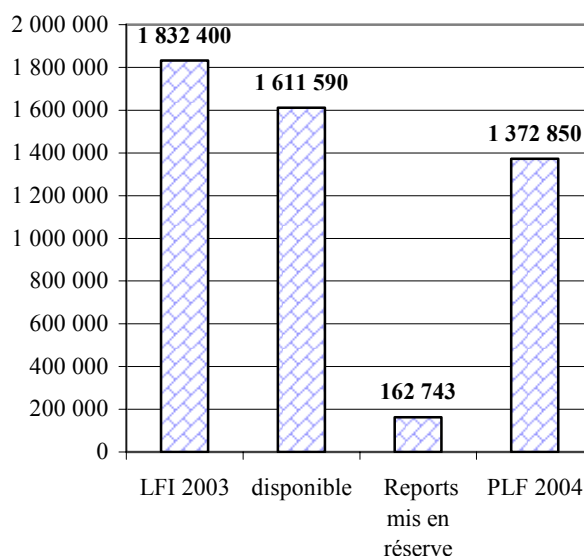
Cependant, **il convient, d'ores et déjà, de souligner combien la comparaison traditionnelle de loi de finances initiale à loi de finances initiale a peu de sens.** Déjà, les huit premiers mois de l'exécution du budget 2003 ont-ils montré de nombreux mouvements de crédits, en positif et en négatif : reports, annulations, gels etc.

Les graphiques ci-après concernant la construction sociale montrent un exemple de ces variations, qui ont conduit en 2003 à ce que **les crédits disponibles pour les investissements soient parfois sensiblement inférieurs en réalité aux crédits votés.**

Comparaison crédits disponibles pour la construction et l'amélioration de l'habitat en 2003 et PLF 2004 (autorisations de programme)



Comparaison crédits disponibles pour la construction et l'amélioration de l'habitat en 2003 et PLF 2004 (crédits de paiement)



3. L'exemple des crédits en faveur de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Depuis que, par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'intervention de l'ANAH a été étendue au financement des travaux réalisés par les propriétaires-occupants, les moyens qui lui ont été accordés ont connu une baisse sensible.

Les parlementaires ont été à plusieurs reprises amenés à proposer d'abonder la ligne budgétaire.

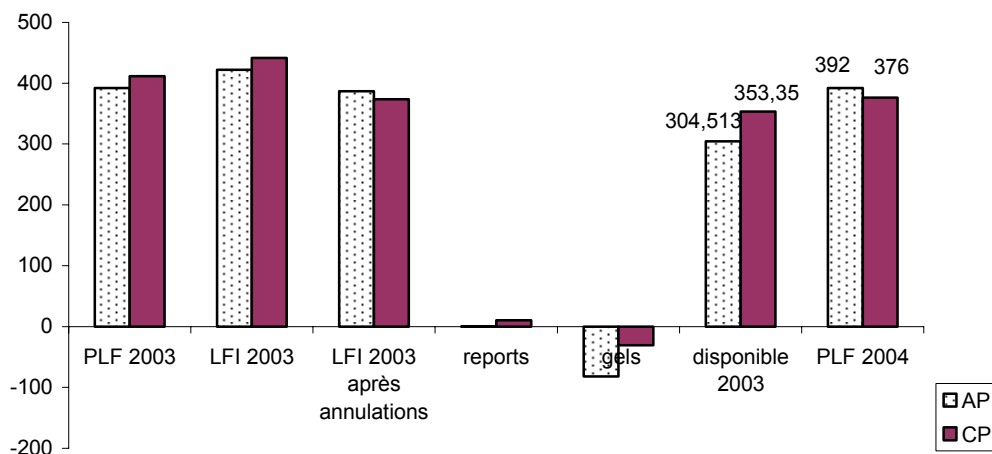
Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, nos collègues députés ont obtenu à l'Assemblée nationale un amendement pour revaloriser de 30 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement le budget de l'ANAH.

Cependant, l'exécution réelle du budget, notamment les annulations et gels de crédits, a conduit à effacer complètement ces initiatives, puisque, après annulations, la dotation de l'ANAH aura été réduite de 9 % en crédits de paiement et 15 % en autorisations de programme. La baisse atteint même respectivement 27 % et 20 % si l'on tient compte des gels (qui devraient cependant être débloqués).

Dans ces conditions, la dotation affectée à l'ANAH pour 2004 tient plutôt de la sincérité budgétaire que de la réduction réelle de moyens.

Evolution des crédits de l'ANAH de 2003 à 2004

(en millions d'euros)



B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003

1. Les ouvertures de crédits

Le projet de loi de finances rectificative pour 2003 tel que déposé à l'Assemblée nationale procède à l'ouverture de **107 millions d'euros en dépenses ordinaires**, afin d'abonder la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne.

En 2003, comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué l'an dernier, la dotation budgétaire a été calculée au plus juste. Or, deux éléments sont apparus : d'une part des mesures d'économies n'ont pu être mises en œuvre, d'autre part, les contributions des employeurs se sont révélées moins dynamiques que prévu. Ces deux éléments expliquent cette ouverture de crédits.

2. Les annulations de crédits

Le projet de loi de finances rectificative pour 2003 tel que déposé à l'Assemblée nationale procède à l'annulation de :

- **2,5 millions d'euros en dépenses ordinaires**, dont 2 millions d'euros sur le chapitre 37-40 relatif à la lutte contre l'insalubrité ;

- **298 millions d'euros en autorisations de programme et 111,6 millions d'euros en crédits de paiement** en dépenses en capital, dont l'essentiel sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat).

Sont donc annulés en autorisations de programme, la totalité des crédits gelés en cours d'année sur le chapitre 65-48, y compris ceux de l'article 80 relatifs aux opérations dans les zones urbaines sensibles, et 55 millions de crédits non gelés sur le prêt à taux zéro correspondant aux derniers reliquats liés à la baisse des taux. A cela s'ajoutent 7,055 millions d'euros d'annulations d'autorisations de programme dormantes. A contrario, 5,1 millions d'euros complètent la dotation de l'ANAH.

En crédits de paiement, l'annulation correspond également à la totalité des crédits gelés qui se répartissent à peu près proportionnellement sur chaque article, avec une annulation importante sur l'article 10 relatif aux opérations locatives sociales hors politique de la ville à l'exception de crédits reportés sur 2004 au titre de la lettre plafond (80 millions d'euros pour le prêt à taux zéro), et d'une dotation de 5,1 millions d'euros pour l'ANAH.

Ainsi, 14,8 % des autorisations de programme et 5,8 % des crédits de paiement du budget de l'urbanisme et de logement auront été annulés en 2003, ce qui représente un volume très significatif.

CHAPITRE II :

LA DIFFICILE RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

I. L'ÉVOLUTION DES AIDES PERSONNELLES DEPUIS 1997

A. UNE RELATIVE STABILISATION DES BÉNÉFICIAIRES DANS UN CONTEXTE DE CROISSANCE

1. Une stabilisation du nombre de bénéficiaires

Depuis 1997, le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles s'est globalement stabilisé et le versement des employeurs, qui financent à hauteur de 60 % les aides personnelles au logement, a fortement progressé.

Les aides personnelles au logement **concernent ainsi 6,2 millions de ménages, dont 5,3 millions au titre de la location et 803 millions au titre de l'accession.**

Bénéficiaires des aides au logement

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Location	5 176	5 186	5 360	5 368	5 391	5 345	5 365
Accession	973	994	943	905	887	853	803
TOTAL	6 158	6 169	6 303	6 274	6 278	6 198	6168

2. Un financement des aides personnelles facilité par la croissance

Les prestations versées s'élèvent à 13,3 milliards d'euros en 2002, dont 6,2 milliards d'euros pour l'aide personnalisée au logement (APL),

3,9 milliards d'euros pour l'aide au logement sociale (ALS) et 3,2 milliards d'euros pour l'aide au logement familiale (ALF).

Les prestations sont prises en charge pour environ 40 % par l'Etat. Cette part a eu tendance à se réduire ces dernières années, compte tenu de l'augmentation des cotisations employeurs et de la baisse corrélative des prestations. **Entre 1997 et 2002, les versements des employeurs ont progressé de 1 milliard d'euros, pour atteindre 7,9 milliards d'euros tandis que les versements de l'Etat se sont stabilisés à près de 5 milliards d'euros.**

L'Etat a donc pleinement profité de la croissance, sans avoir à réaliser des économies. Ainsi, la réforme des aides personnelles qui a consisté en la mise en place d'une aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI, a pu être financée par la croissance.

La réforme avait en effet un coût important, au total 990 millions d'euros, dont une partie seulement a été prise en charge sur les crédits du budget de l'urbanisme et du logement (544 millions d'euros).

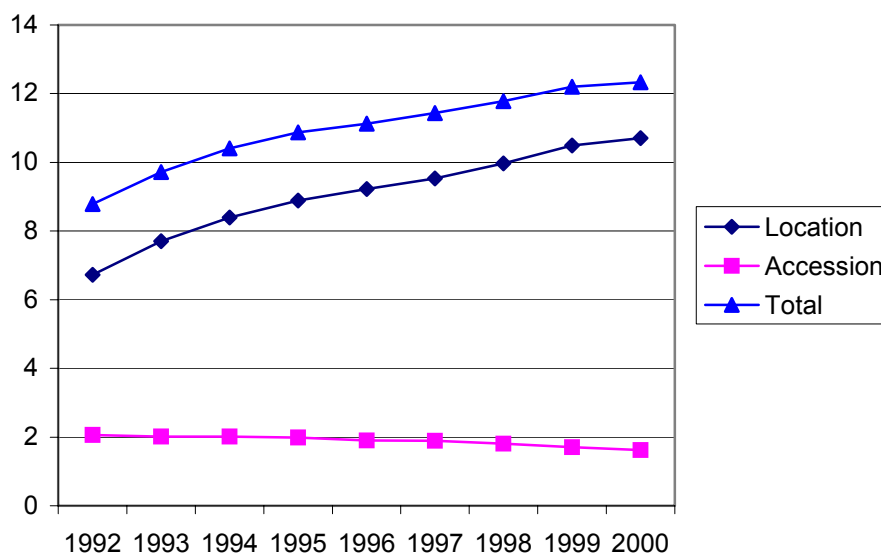
Ces conditions financières exceptionnelles tendent à s'effacer aujourd'hui, les versements des employeurs connaissant une moindre dynamique.

B. LES AIDES PERSONNELLES AUJOURD'HUI

1. Une stabilisation avec un fort pourcentage d'aide à la location

Evolution des prestations d'aide au logement 1992-2000

(en milliards d'euros)



Comme l'illustre la graphique ci-dessus, l'augmentation des aides personnelles sur la période 1992-2000 s'explique uniquement par les aides à la location, la part des aides à l'accession ne cessant de se réduire. Il y a dix ans, ces aides représentaient 27 % des aides au logement, elles ne représentent plus que 13 % des aides en 2000. Il y a fort à craindre, compte tenu de la réforme des aides à la location entreprise en 2001 et 2002, et compte tenu de la faiblesse des réflexions sur les aides à l'accession, que ce mouvement se poursuive, voire s'amplifie, dans les années qui viennent.

2. Des aides au logement ayant acquis le statut de minimum social

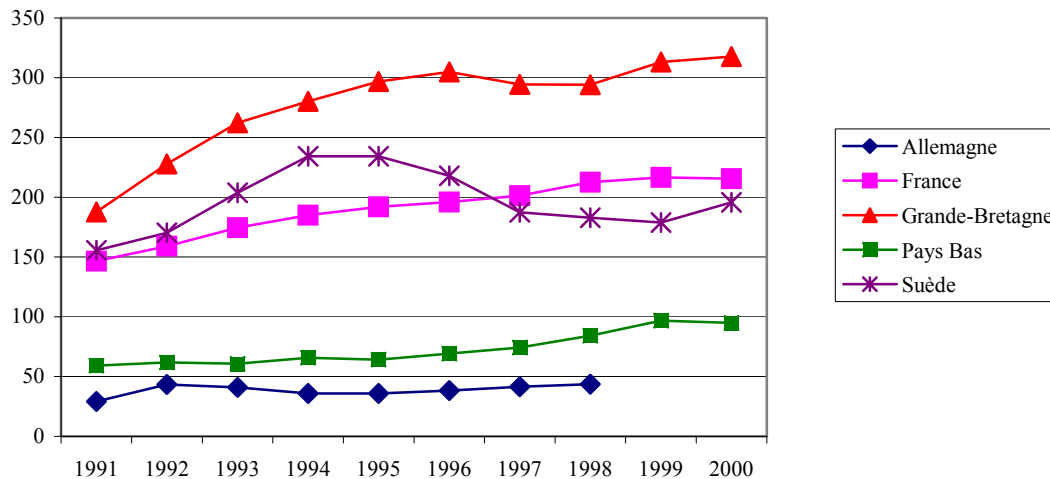
La France connaît des dépenses d'aides à la personne très élevées, par rapport aux autres pays européens.

Evolution des dépenses d'aides à la personne

(en euro/hab)

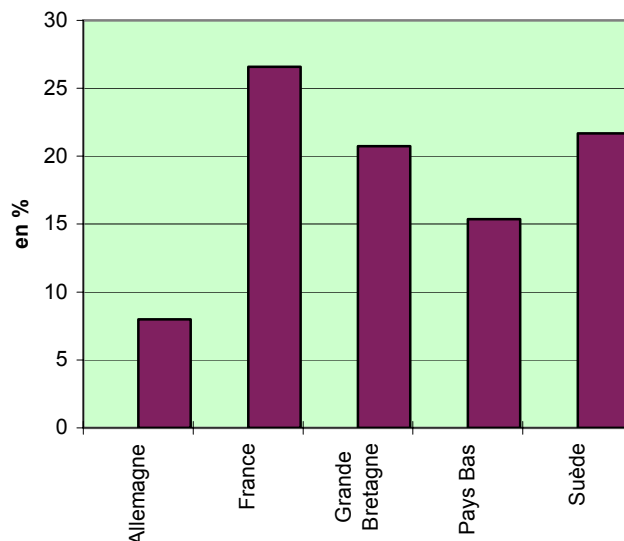
	Allemagne	France	Grande-Bretagne	Pays Bas	Suède
1991	29,2	146,4	187,6	59,0	155,5
1992	43,2	159,2	227,9	61,7	170,4
1993	40,8	174,5	262,3	60,6	203,7
1994	35,9	184,9	280,2	65,7	234,1
1995	35,9	192,0	296,9	64,3	234,3
1996	38,2	196,0	304,8	69,3	217,9
1997	41,4	201,4	294,3	74,2	187,3
1998	43,5	212,5	294,2	84,3	183,0
1999		216,6	313,2	96,9	178,8
2000		215,5	317,6	94,9	195,6

Evolution des dépenses d'aides personnelles au logement
(en euro/hab)



La France arrive en deuxième position après la Grande-Bretagne pour les aides par habitant, au même niveau que la Suède, et **elle connaît le plus fort taux de ménages bénéficiaires d'aides à la personne : plus d'un ménage sur quatre, contre seulement 20 % en Grande-Bretagne, 15 % aux Pays-Bas et 8 % en Allemagne.**

Part des bénéficiaires d'une aide à la personne
sur l'ensemble des ménages en 1998

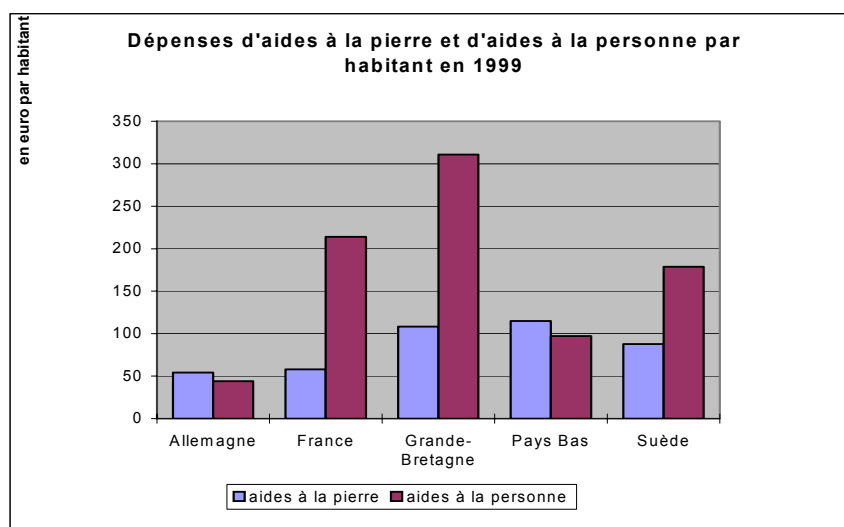


L'Allemagne est le pays où la dépense est la plus faible, les barèmes n'ayant pas été réévalués depuis 1990. La Grande-Bretagne et la Suède ont

pris des mesures pour faire baisser les dépenses, ce qui se traduit par la baisse du nombre de bénéficiaires à partir de 1996. En Suède c'est le régime des retraités qui représente les deux tiers des dépenses.

3. Un écart important avec les aides à la pierre

La France est donc, avec la Grande-Bretagne, le pays d'Europe où la différence entre les aides à la pierre et les aides à la personne est la plus marquée.



II. DES RÉFORMES À POURSUIVRE

A. LA DIFFICULTÉ À RÉALISER DES ÉCONOMIES SUR LA GESTION DES AIDES

1. Des préconisations déjà anciennes de votre commission des finances

Les années précédentes, votre commission regrettait que les économies sur les aides personnelles au logement aient résulté seulement de la bonne tenue de l'économie (baisse du chômage, croissance des revenus, augmentation des cotisations des employeurs).

Elle avait aussi noté qu'un éventuel ralentissement économique aurait son plein impact dès le budget 2003 du fait du décalage d'un an de la « base ressources » qui permet de calculer les allocations

De fait, l'absence de mesures d'annulations de crédits d'aides personnelles au logement dans le collectif budgétaire pour 2002, contrairement aux années précédentes, a montré que les « marges de manoeuvre » s'étaient évanouies. Pour 2003, une dotation complémentaire de 107 millions d'euros a été nécessaire.

Les pistes d'économie selon la conférence nationale de la famille

Pour gager les dépenses, des pistes ont été examinées par la conférence de la famille lors de la préparation de la réforme des aides personnelles :

- **l'intégration de l'allocation parentale d'éducation dans la base ressources** : la proposition consistait à intégrer l'allocation parentale d'éducation dans la base ressources (prise en compte à hauteur de 72 %), un abattement de 30 % sur les revenus de la personne qui s'arrête de travailler pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans étant en même temps mis en place. L'économie sur les aides à la personne aurait été à l'horizon de cinq ans, de 51 millions d'euros.

- **l'adaptation des aides fiscales au logement des jeunes et de leur famille** : les familles des jeunes et principalement des étudiants peuvent actuellement cumuler avantage fiscal (lié au rattachement ou au versement d'une pension alimentaire) et aide au logement pour le jeune qui décohabite. La délégation à la famille a élaboré une proposition consistant à affirmer le principe « d'une seule aide au logement par foyer fiscal ». Le mode de calcul des aides au logement serait modifié :

- si les parents bénéficient d'un avantage fiscal au titre de l'enfant, l'aide sera calculée sur la base du revenu des parents (et du jeune) ; un abattement pour double résidence serait appliqué à ces ressources dans le cas où le jeune aurait un logement autonome (cet abattement, existant aujourd'hui en APL, serait revalorisé) ;

- si aucun lien fiscal ou de logement n'existe entre parents et jeune, on considèrera qu'il y a deux foyers autonomes, en matière de fiscalité comme de droit aux aides personnelles.

L'économie brute engendrée aurait été d'environ 762 millions d'euros provenant essentiellement de moindres dépenses fiscales ; une amélioration de l'aide au logement des étudiants modestes fiscalement autonomes et la revalorisation de l'abattement pour double résidence auraient pu réduire à 150 millions d'euros l'économie globale.

2. Des réalisations concrètes dans le budget 2003

Pour 2003, **le gouvernement avait décidé de mener une action sur les frais de gestion des aides personnelles, comme notre commission l'avait souhaité, après les observations de la Cour des comptes.**

En aide personnalisée au logement (APL), les frais de gestion étaient égaux à 4 % des prestations jusqu'en 2001. Suite à une décision du conseil de gestion du Fonds national de l'habitat (FNH) du 26 novembre 2001, les frais de gestion ont été baissés en 2002 à 3 %, en raison notamment des simplifications qu'entraîne l'unification des barèmes en secteur locatif. Dans le cadre de l'actualisation des aides personnelles au 1er juillet 2002, le gouvernement a décidé de diminuer le montant des frais de gestion à 2 % des prestations.

Le coût budgétaire des frais de gestion de l'APL s'élevait à 115,3 millions d'euros en 2001. Avec la réduction du montant des frais de gestion entre 2001 et 2003 (de 4 % à 3 % en 2002 puis 2 %), l'économie réalisée devait atteindre environ 40 millions d'euros.

3. Certaines mesures d'économies difficiles à mettre en œuvre

Dans la dernière loi de finances, des mesures d'économies sur les barèmes ont été annoncées.

Des mesures d'économies ont été prises sur les barèmes pour un effet réel relativement faible, soit de l'ordre de 30 millions d'euros pour l'Etat. Le complément devait être apporté par le rétablissement de l'évaluation forfaitaire des ressources des jeunes de moins de 25 ans. Ce dispositif avait été supprimé en avril 2002. La mesure devait réduire de 70 millions d'euros le coût des prestations.

Les mesures relatives aux aides personnelles annoncées pour 2003

- Le mécanisme de compensation mis en place dans le barème unique en secteur locatif est reconduit jusqu'au 1^{er} juillet 2003 mais son montant maximal est limité à 30 euros mensuels.
- Concernant l'évaluation forfaitaire des ressources, le mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources est rétabli pour les jeunes de moins de 25 ans; mais une procédure plus favorable est maintenue pour les jeunes en contrat à durée déterminée.
- La base ressources est arrondie aux 100 euros supérieurs (au lieu de 76,22 euros) ;
- Pour les étudiants : application du revenu minimum étudiant dans un couple où c'est le conjoint qui est étudiant et non le bénéficiaire et instauration d'un plancher spécifique pour les couples d'étudiants ; lorsque deux étudiants vivent en couple, le plancher de ressources qui leur est appliqué est celui d'un étudiant seul ; leur traitement est plus favorable que celui des colocataires pour lesquels l'aide est calculée avec le plancher pour chaque étudiant. Le plancher pour les couples sera égal au plancher étudiant actuel majoré de 2.000 euros.

Une de ces mesures d'économie consistait donc à créer des planchers spécifiques pour les couples d'étudiants, afin d'harmoniser leur

situation avec celle des colocataires. En effet, les couples d'étudiants (au nombre d'environ 25.000) bénéficient de l'application d'un seul plancher ; leur aide est ainsi très supérieure à celle que perçoivent deux étudiants colocataires qui se voient chacun appliquer le plancher. Les planchers spécifiques couples sont égaux aux planchers isolés majorés de 2.000 euros.

Les décrets d'application ont été publiés le 29 juin 2003 pour l'aide personnalisée au logement et le 4 juillet 2003 pour l'allocation de logement sociale et l'allocation de logement familiale.

Le gouvernement a suspendu cette mesure en septembre 2003 dans l'attente des conclusions d'un rapport demandé à notre collègue député Jean-Paul Anciaux, nommé parlementaire en mission le 9 octobre dernier par les ministres chargés du logement et de l'éducation nationale, concernant le logement et les aides sociales aux étudiants.

4. Des mesures d'économies inconnues pour 2004

Pour 2004, le gouvernement annonce de nouvelles mesures d'économie, pour un gain budgétaire de 185 millions d'euros, mais votre rapporteur spécial n'a pu obtenir le détail de ces économies, dans la mesure où elles ne sont pas encore arbitrées. Il souhaitera obtenir des précisions du ministre sur ce point.

B. LE CHANTIER DE LA SIMPLIFICATION DES AIDES A METTRE EN OEUVRE

1. Unifier les aides personnelles et simplifier le financement

Comme votre rapporteur spécial le mentionnait l'an passé, il serait nécessaire de compléter l'importante réforme des aides personnelles au logement intervenue en 2001 et 2002.

La réforme ne prenait pas en compte les aides à l'accession ni certains hébergements spécifiques comme les logements-foyers. Selon le scénario n° 2 élaboré par le groupe de travail de la conférence de la famille, la réforme aurait pu être complétée dès juillet 2001 par une réforme des aides à l'accession, et dès 2002 par une réforme des aides aux foyers puis du conventionnement.

La réforme était en effet inachevée en ce qu'elle n'aboutit pas à une unification complète des aides, qui supposerait une réforme du

conventionnement : il s'agirait d'avoir une aide à la personne identique dans le parc privé et dans le parc social.

Par ailleurs, les scénarios envisagés par le groupe de travail **interministériel montrent que la réforme entreprise pouvait être suivie d'autres aménagements très substantiels, visant à la simplification du système.**

Le financement des aides à la personne est aujourd'hui très complexe et mériterait d'être simplifié, les relations entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales devraient être en particulier revues³.

Les aides au logement : un financement complexe

Trois fonds alimentés par diverses contributions, gèrent les aides personnelles au logement :

1) **Le fonds national des prestations familiales (FNPF)** finance l'allocation de logement familiale (ALF) et est alimenté exclusivement par des cotisations employeurs

2) **Le fonds national d'aide au logement (FNAL)** créé par la loi du 16 juillet 1971 finance l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées. Il est alimenté par une contribution de l'Etat, le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés (0,10%) et le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant plus de neuf salariés (0,40%)

3) **Le fonds national de l'habitation (FNH)** institué par la loi du 3 janvier 1977 finance l'aide personnalisée au logement (APL). Il est alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales et une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes a critiqué la coexistence de plusieurs fonds, ainsi que le taux de rémunération versé aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

Votre commission des finances, qui se préoccupe de ce sujet depuis quelques temps, a d'ailleurs interrogé sur ce point la Cour des comptes, à l'occasion de son rapport sur la loi de règlement 2001.

Le ministère chargé du logement explique aujourd'hui que **le gouvernement proposera la fusion des fonds FNAL et FNH dans le cadre du deuxième projet de loi l'habilitant à simplifier le droit par ordonnance.**

Avec la poursuite de l'unification des barèmes, il est en effet logique d'envisager la mise en place d'un fonds unique, alimenté par le budget de l'Etat, d'un côté, et par des cotisations employeurs qui pourraient elles aussi être unifiées en une seule cotisation « aide au logement » de l'autre (cotisation

³En 2001, 195 millions d'euros de dotations budgétaires ont été annulées afin de résorber la trésorerie excédentaire des caisses d'allocations familiales, trésorerie qui n'avait pas été portée auparavant à la connaissance du Parlement.

qui regrouperait l'actuelle cotisation au FNAL et la part de cotisation au FNPF qui finance les aides au logement).

Votre rapporteur spécial se félicite de ces annonces et espère qu'elles pourront se concrétiser rapidement.

2. Prendre en compte les revenus imposables

S'agissant de la prise en compte des revenus imposables, votre rapporteur estimait l'an dernier que **cela permettrait de supprimer des formalités inutiles et de modifier le calendrier de revalorisation des aides personnelles.**

La revalorisation au 1^{er} juillet de chaque année n'est pas prise en compte correctement dans les dotations budgétaires et crée des complications en termes de gestion des aides personnelles. La lisibilité de l'évolution des aides pour les parlementaires est pratiquement nulle.

D'après les informations recueillies auprès du ministère, la mise à disposition des fichiers fiscaux permettrait d'envisager de supprimer les formulaires de demandes d'aides personnelles actuellement remplis en cours d'année et de revaloriser les aides au 1^{er} janvier plutôt qu'au 1^{er} juillet, ce qui aurait l'avantage de faire coïncider la revalorisation des barèmes avec l'année budgétaire et d'économiser la saisie de 5 millions de formulaires.

Cette réforme qui vise à la simplification administrative n'est pour le moment pas proposée. Cependant, des travaux sont en cours entre le ministère chargé du logement et la direction générale des impôts, qui pourraient permettre d'appliquer cette mesure au 1^{er} janvier 2005.

En conclusion, la simplification du financement des aides personnelles au logement est un impératif de transparence, à l'égard également des parlementaires.

CHAPITRE III :

LE LOGEMENT SOCIAL MARQUÉ PAR LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU RENOUVELLEMENT URBAIN

I. LE PARC SOCIAL EN 2004 : UN ÉLARGISSEMENT DES OBJECTIFS, UNE FONGIBILITÉ DES MOYENS

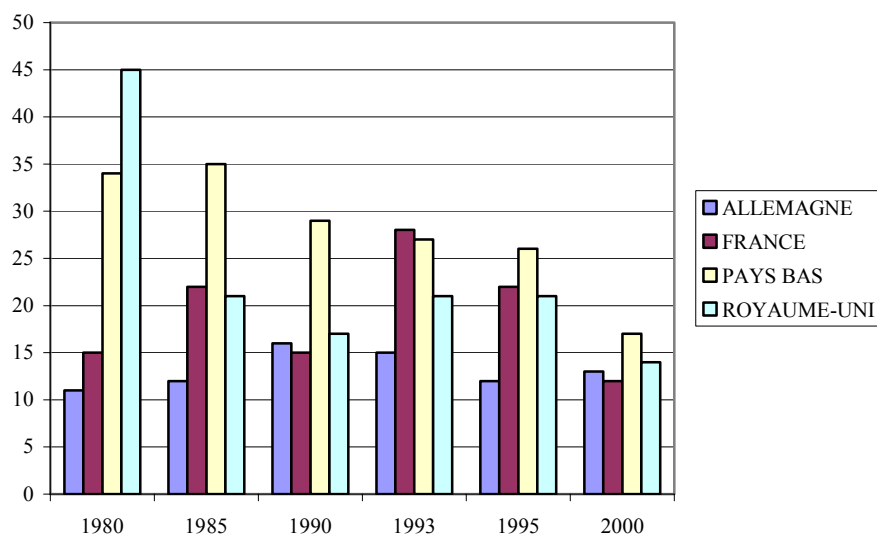
A. L'ÉVOLUTION DE LA CONSTRUCTION SOCIALE DEPUIS 1997

1. Une tendance à la baisse en France et dans l'Union européenne

La part de la construction sociale dans la construction neuve s'est fortement réduite entre 1997 et 2000 en France, mais également dans l'ensemble des pays européens. Le parc de logements sociaux est en effet un parc vieillissant, qui nécessite avant tout des moyens de réhabilitations pour répondre aux attentes des locataires et remédier à certains phénomènes de vacance de logements.

Part des logements sociaux dans la construction neuve

(en %)



D'importantes mesures ont donc été prises afin de « relancer » la construction sociale.

Les mesures concernant la construction sociale (1997-2001)

De 1997 à 2000, le nombre annuel de logements sociaux n'a cessé de se réduire, malgré le discours volontariste du gouvernement en faveur de la construction sociale.

Le PLUS, comme les autres produits (PLA, PLA-TS, PLA-I) n'a pas atteint les résultats escomptés, en partie parce que ses paramètres financiers n'ont pas suivi l'évolution du prix du bâti et de l'immobilier urbain ; de nombreux cas d'appels d'offre restés infructueux ont ainsi été signalés.

Plusieurs éléments importants sont alors intervenus.

La loi « solidarité et renouvellement urbains » a créé un dispositif de sanctions à l'égard des communes ne disposant pas d'un nombre suffisant de logements sociaux. La loi institue en effet, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les recettes des communes ayant moins de 20 % de logements sociaux. Le produit est versé à la communauté urbaine, à la communauté d'agglomération ou à une communauté de communes, à un établissement public foncier ou, à défaut, à un fonds d'aménagement urbain affecté aux communes pour des actions en faveur du logement social

Ensuite, **un plan de relance de la production de logements locatifs sociaux a été lancé par décret du 18 avril 2001.** Il prévoit la conclusion de **contrats locaux de relance** entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage qui s'engagent à accroître leur production de logements locatifs sociaux. 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 trois ans et comportent des objectifs annuels en nombre de logements. Les maîtres d'ouvrage qui ont signé avec l'Etat un contrat de relance peuvent bénéficier de taux de subvention PLUS majorés pour un quart des opérations inscrites dans le contrat (taux de 8 % pour les opérations de construction neuve et taux de 15 % pour les opérations d'acquisition-amélioration).

Enfin, **les paramètres du PLUS ont été réajustés à la hausse** en avril 2001 : augmentation de 10 % des valeurs de base servant au calcul de l'assiette de la subvention, augmentation des taux. L'évolution rapide des conditions économiques (augmentation du taux d'intérêt du livret A des caisses d'épargne, augmentation du coût des opérations, reconstitution des marges des entreprises du BTP par exemple...) nécessitait un suivi attentif des conditions d'équilibre financier des opérations financées en PLUS.

L'ensemble de ces mesures et notamment la mise en place des contrats de relance ont eu des effets puisqu'elles ont permis, pour l'année 2001, le financement de 47.600 logements locatifs sociaux (hors PLS) contre 38.000 logements en 2000.

2. Un léger redressement en 2001 et 2002

Les mesures de relance ont incontestablement permis d'améliorer une situation difficile. Un « rebond » est intervenu en 2001 avec plus de 47.000 logements financés. En 2002, 44.456 logements sociaux ont été financés, soit un nouveau repli, sans toutefois atteindre les années les plus basses (1999 et 2000).

Nombre de logements sociaux financés chaque année

	Total logements aidés PLA et PLUS, PLAI et PLUS CD			TOTAL PLA I		
	Neuf	Acquisition	Total	Neuf	Acquisition	Total
1994	66 275	13 378	79 653	3 336	7 742	11 078
1995	48 901	11 640	60 541	7 471	8 010	15 481
1996	41 603	10 233	51 836	2 945	5 672	8 617
1997	45 272	10 129	55 401	5 755	6 063	11 818
1998	37 176	9 300	46 476	9 913	5 684	15 597
1999	33 932	8 895	42 827	8 708	5 213	13 921
2000	29 329	8 707	38 036	1 859	3 191	5 050
2001	37 193	10 458	47 651	2 493	2 934	5 427
2002	32 546	11 910	44 456	2 176	3 016	5 188

Source : DGUHC

Selon, le ministère, les meilleurs résultats de la construction sociale en 2001 et 2002 s'expliquent par l'effet des contrats de relance prévus pour la période 2001-2003. En 2001, sur 46.700 PLUS et PLAI financés (auxquels s'ajoutent les PLS), 37.194 l'ont été dans le cadre d'un contrat local de relance. Environ 10 % de la production prévisionnelle de 2001 dans le cadre de ces contrats n'a pu être financée et a été reportée sur la programmation 2002.

Pour 2003, le financement des opérations relevant des contrats locaux de relance demeure une priorité dans le cadre de l'accroissement de l'offre nouvelle.

Les contrats locaux de relance ont permis d'impulser une dynamique forte autour de la production d'une offre nouvelle de logements locatifs sociaux et de renouer un partenariat étroit entre les acteurs locaux (Etat, organismes d'HLM, 1 % logement et collectivités territoriales).

On rappellera que le budget 2003 avait prévu le financement de 58.000 logements locatifs, dont 42.000 logements locatifs subventionnés (PLUS, PLA I) et 16.000 PLS (dont 4.000 réalisés par l'Association Foncière Logement créée par les partenaires du 1 % logement). Il est encore trop tôt pour dire si ces objectifs seront atteints dans la mesure où un grand nombre d'opérations se dénouent en fin d'année.

B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX POUR 2004 MALGRÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES RÉDUITS

1. Un objectif de construction de 80.000 logements sociaux

Le ministère annonce que, malgré sa diminution, la dotation en faveur de l'investissement locatif social pour 2004 devrait permettre la réalisation de 80.000 logements.

Il faut noter que l'objectif de 80.000 logements ne recouvre pas les seuls logements financés grâce au budget de l'Etat.

Ils comprennent non seulement les traditionnels PLUS et PLA-I mais aussi les PLS qui sont des logements intermédiaires ne bénéficiant pas de subvention directe, mais d'aides fiscales (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties) et les PLUS financés par la nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et par les logements intermédiaires de l'association foncière du 1 % logement.

Production locative sociale en 2004

PLUS neuf	35.000
PLUS ancien	8.000
Total PLUS	43.000
PLA-I	5.000
Total logements financés sur l'article 10	48.000
PLS	12.000
Total offre nouvelle	60.000
PLUS CD et autres PLUS financés par l'ANRU	15.000
PLS foncière	5.000
Total	80.000

En réalité, l'objectif de logements sociaux financés directement grâce au budget de l'Etat sera porté de 42.000 à 48.000 unités en 2004. Le chiffre de 60.000 logements nouveaux sera atteint grâce aux prêts locatifs sociaux (contre 58.000 l'an dernier). Enfin, les 20.000 logements restants seront financés par la nouvelle agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'association foncière. La réalisation de l'objectif de 80.000 logements dépendra donc beaucoup de la mobilisation des acteurs extérieurs et d'une mise en place rapide de l'ANRU.

Les différents outils pour le financement du logement social

Le financement des logements locatifs sociaux a fait l'objet depuis 1996 de réformes successives dont la création du prêt locatif à usage social (PLUS) par le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 et du Prêt locatif social (PLS) par le décret 2001-207 du 6 mars 2001, en remplacement des anciens PLA (prêt locatif aidé).

Pour la réalisation de ces logements locatifs, trois produits financiers peuvent donc être mobilisés : le PLA-I (prêt locatif aidé d'intégration), le PLUS (prêt locatif à usage social), le PLS (prêt locatif social). Un autre produit est le PLUS-CD (prêt locatif à usage social construction-démolition).

Les PLA-I et les PLUS (neuf et ancien)

Le champ des opérations finançables par les PLUS et PLA-I est désormais harmonisé, à l'exception du financement des logements-foyers pour personnes âgées et pour personnes handicapées qui ne peuvent être financés qu'en PLUS ou en PLS.

Par ailleurs, depuis le décret n°2001-336 du 18 avril 2001, le financement en PLUS de l'acquisition de logements sans travaux est également possible. Les logements ainsi acquis doivent néanmoins avoir été achevés depuis au moins 20 ans.

Le logement est attribué à des personnes physiques dont les revenus n'excèdent pas, à la date d'entrée dans les lieux, un plafond fixé par l'arrêté du 29 juillet 1987 modifié, relatif aux plafonds de ressources de PLUS.

Les logements financés en PLA-I sont destinés à héberger des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières : les ressources de ces ménages doivent être inférieures à 60% des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès au PLUS, sauf dérogation préfectorale.

Par ailleurs, l'octroi des subventions et prêts PLA-I, PLUS et PLS est subordonné à la conclusion d'une convention qui ouvre droit à l'APL pour les locataires sous conditions de ressources et qui fixe le loyer maximum autorisé. La durée de la convention est égale à la durée de remboursement du prêt ; en PLS, elle ne peut être inférieure à 15 ans.

Toute opération financée à l'aide de PLUS ou PLA-I doit faire l'objet d'une décision portant octroi de subvention prise par le préfet. Cette décision vaut agrément pour l'obtention de la TVA au taux réduit et l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans.

Le loyer maximum est fixé par la convention APL en fonction d'un prix au mètre carré de surface utile qui varie selon la zone géographique. Pour les logements financés en PLA-I, le montant du loyer est limité à 88 % du loyer maximum PLUS, sauf dérogation préfectorale.

Le PLS

Dans le souci de relancer l'offre de logement locatifs sociaux "intermédiaires", le Gouvernement a décidé d'en revoir les conditions de financement et a mis en œuvre la réforme des prêts locatifs sociaux (PLS) par le décret no 2001-207 du 6 mars 2001.

Refinancés par les fonds d'épargne centralisés à la CDC, les PLS sont actuellement consentis, d'une part, directement par la CDC, d'autre part, par le CFF ainsi que les établissements ayant répondu aux appels d'offres organisés le 12 janvier 2001, le 8 février 2002 et le 26 février 2003 par la CDC, sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Seules les opérations financées en PLUS ou PLA-I bénéficient d'une subvention de l'Etat ; le PLS ne bénéficie pas d'aide budgétaire mais d'une aide de circuit.

En ce qui concerne les logements locatifs financés en PLS, le montant des loyers est limité à 150 % de ceux du PLUS, sans application des marges locales de dépassement.

Le PLUS « construction-démolition »

Les PLUS « construction-démolition » sont destinés à accompagner, si possible à anticiper, les opérations de démolition rendues nécessaires par l'obsolescence physique ou la dégradation urbaine et sociale de certains ensembles.

Il s'agit de permettre le relogement des ménages occupant les immeubles à démolir sur le site même ou ailleurs (dans la même commune ou dans l'agglomération si par exemple un programme local d'habitat a prévu des dispositions), à des conditions de loyer aussi proches que possible des conditions de loyer pratiquées dans le logement initial.

Le régime est identique à celui du PLUS, sauf pour le taux de subvention fixé au maximum à 12 %. Pour 2003 et dans le cas du relogement des familles issues de bâtiments à démolir situés en ZUS, GPV, ou ORU, la subvention de l'Etat au taux de 5 % est complétée par une subvention représentant 12 % du prix de revient prise en charge par le 1 % logement.

Source : ministère de l'équipement, des transports et du logement (DGUHC)

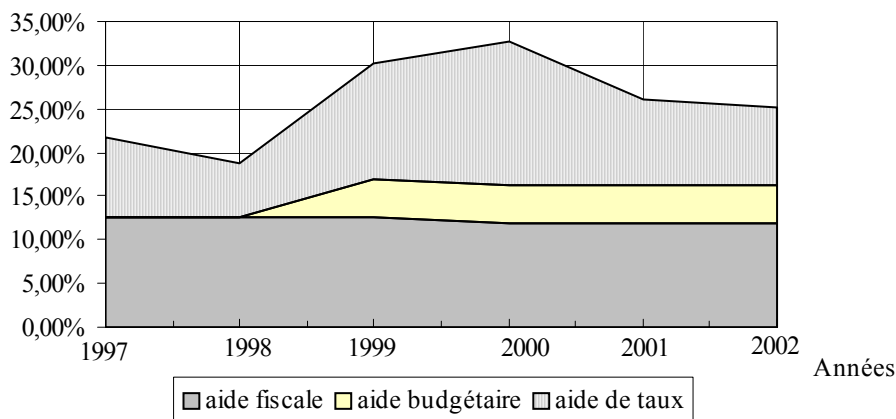
2. L'effet controversé de la baisse du taux du livret A

La deuxième explication de la baisse des crédits malgré les objectifs ambitieux en matière de construction sociale est **la baisse du taux du livret A** qui donnera en 2004 un avantage de taux aux opérateurs, et permettra de diminuer la contribution du budget de l'Etat.

La subvention de l'Etat représente en moyenne 7 % du montant total de l'opération pour le PLUS et 14 % pour le PLAI, alors que les prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations représentent respectivement 67,3 % et 31,8 % des plans de financement.

Ainsi, avant même l'aide budgétaire, l'aide de taux est une des composantes essentielles de l'aide à la construction sociale, comme le montre le graphique ci-après.

Aides budgétaire, fiscale et aide de taux depuis 1997 pour un logement financé en PLUS



Les seules évolutions du budget de l'Etat ne permettent pas de mesurer l'ampleur des aides publiques à la construction sociale, les avantages de taux étant supérieurs aux aides budgétaires.

AVANTAGES CONFÉRÉS RELATIFS AUX OPERATIONS PLA

(en millions d'euros)

	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001
Aides perçues	442,1	233,2	181,2	219,2	263,9
Avantages de taux	570,0	344,3	260,3	486,3	514,4
Avantages fiscaux	592,9	507,6	523,5	585,1	530,5
Autres aides aux producteurs	258,5	386,4	444,3	490,6	570,1
Ensemble	1 863,5	1 471,5	1 409,3	1 781,2	1 878,8

Source : compte du Logement

Les subventions budgétaires moyennes devraient diminuer en 2004, passant d'environ 5.000 euros à 3.000 euros. Cette diminution sera cependant intégralement compensée, selon le ministère chargé du logement, par l'effet de la baisse du livret A.

Par ailleurs, **la baisse du taux du livret A allègera la dette des bailleurs sociaux de 27 millions d'euros dès 2004**, puis 70 millions d'euros en 2005 et de plus de 240 millions d'euros les années suivantes.

Effet de la baisse du taux du livret A sur l'endettement des organismes HLM (y compris SEM) hors activité nouvelle

Année	Impact sur l'annuité	En % de la charge financière
2004	- 27	- 0,5 %
2005	- 70	- 1 %
2010	-240	- 5 %
2015	-370	- 9 %
2020	-420	- 13 %

Cependant, selon les organismes de logement social, s'il est vrai que **la baisse du taux du livret A correspond en moyenne à 90 % des subventions versées actuellement**, la crainte d'une évolution à la hausse du taux dans les années à venir les amène à nuancer l'impact positif de la baisse du taux du livret A (les prêts au logement social ont une durée de 35 ans).

Il semble donc que les objectifs de construction sociale ne pourront être atteints en 2004 qu'à la condition d'une mobilisation de tous les acteurs, et d'une mise en place rapide du programme de rénovation urbaine.

L'impact de la baisse du taux du livret A sur la construction sociale : le point de vue des organismes de logements sociaux

L'impact de la baisse du taux du livret A sur l'activité des organismes de logement social est double :

- **d'une part le taux d'intérêt de la dette indexée sur le taux du livret A baisse automatiquement de 0,75 %**. C est le cas de la plus grande partie de l'encours des organismes HLM. L'effet, très positif sur les comptes des organismes, ne se fera pas sentir immédiatement. Les modalités de la baisse consistent, par le mécanisme de la double révision, à réduire la progressivité des annuités : si l'annuité progresse actuellement de 0,50 %, elle baissera désormais de 0,22 % par an. Ce lissage joue à la baisse comme à la hausse. En pratique, 2005 sera la première année d'effet plein sur la charge financière qui baissera alors de 60 millions d'euros pour l'ensemble des organismes HLM pour une charge financière de près de 5.800 millions d'euros.

- **d'autre part le taux des nouveaux prêts a été abaissé et le financement locatif le plus utilisé, le PLUS, est passé de 4,20 % à 3,45 %**. Cette baisse significative va réduire nettement le poids de la charge financière dans les nouvelles opérations. Pour une opération PLUS au coût moyen en zone 2, l'effet de la baisse du taux sur l'équilibre financier équivaut à une subvention de près de 6.000 euros, soit 90 % du montant moyen de la subvention de l'Etat en 2002.

En réalité ceci n'est vrai que si le taux du prêt reste inchangé pendant toute la période d'amortissement : 35 ans. Si le taux d'intérêt devait à nouveau augmenter de 0,75 % dans cinq ans, l'équivalent subvention serait ramené à moins de 1.500 euros. En cas d'augmentation plus rapide (deux ans), le gain serait à peu près nul.

Au moment où l'Etat se dessaisit de la prérogative de fixer la valeur du taux du livret A et par conséquent des prêts au logement social, il ne peut garantir que l'avantage résultant de la récente baisse sera pérenne.

C'est pourquoi la baisse du taux du livret A doit être mise à profit pour réaliser davantage d'opérations dont l'équilibre financier sera mieux assuré, sans revenir sur le niveau actuel des subventions unitaires.

Source : Union sociale pour l'habitat

C. DES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION D'AVANTAGE CIBLÉES

1. Un fort besoin de réhabilitation du parc

En 2000, l'orientation fixée par le précédent gouvernement avait été de recentrer la programmation de la « ligne fongible » (qui regroupe les crédits de construction et de rénovation) **au profit de la production de nouveaux logements et donc au détriment de la rénovation du parc HLM.**

Cette orientation a été renforcée en 2001, dans le cadre du plan de relance du logement locatif social : seulement 88.102 réhabilitations lourdes ont été financées sur PALULOS contre 123.248 en 2000. S'il faut tenir compte de l'application du taux réduit de TVA, les opérations ont toutefois connu une diminution sensible.

Le budget initial pour 2003 consacrait un effort important pour la réhabilitation du parc social : la ligne fongible bénéficiait d'une augmentation de son montant en passant de 459,15 millions d'euros à 474 millions d'euros. L'augmentation de la ligne devrait permettre ainsi de desserrer la contrainte appliquée en 2001 et 2002 sur les moyens de rénovation du parc (PALULOS), de façon à satisfaire les besoins toujours élevés de réhabilitation du patrimoine HLM.

Le gouvernement incitait les organismes à se doter de « **plans stratégiques de patrimoine** » qui pouvaient être subventionnés jusqu'à hauteur de 50 % de leur coût et prévoit que la moitié du parc HLM devra avoir fait l'objet d'un plan d'ici fin 2002 .

Il était ainsi annoncé 100.000 opérations PALULOS en 2003.

2. Des crédits sous contrainte budgétaire

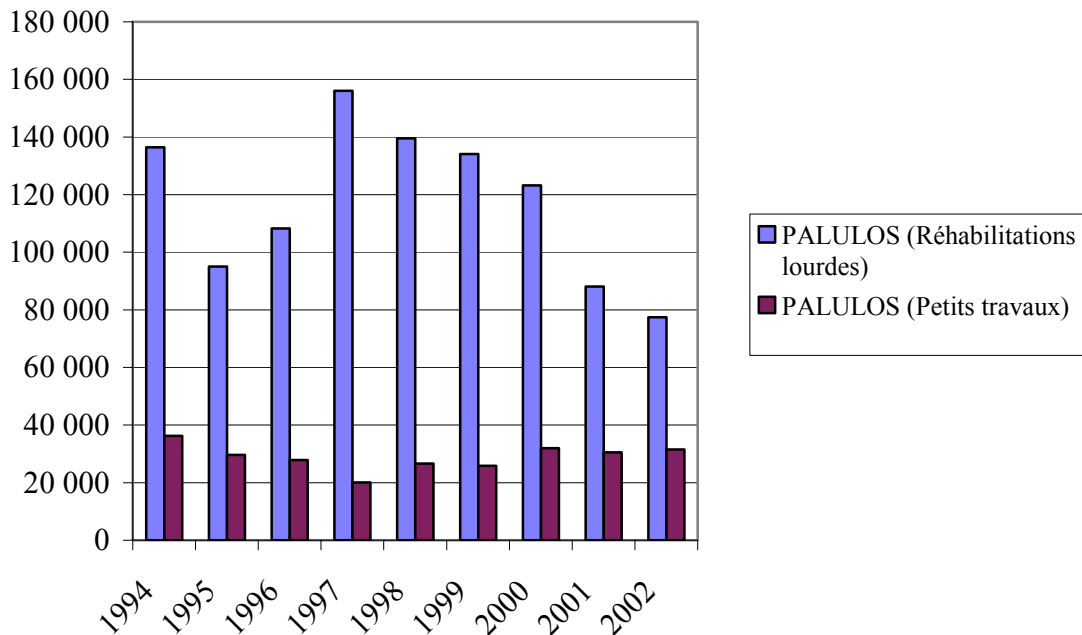
Malgré les annonces faites l'an dernier, il est peu probable que l'objectif fixé pour 2003 en matière de PALULOS soit atteint. L'année 2002 a connu une très forte chute des opérations et un redressement significatif n'est pas attendu.

Evolution du nombre de logements réhabilités

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements réhabilités	156.073	139.531	134.075	123.248	88.102	76.000

Source : DGUHC

Nombre de logements sociaux rénovés en PALULOS depuis 1994



Malgré la tendance générale à la baisse des travaux subventionnés en PALULOS cet objectif de 100.000 logements rénovés est reconduit pour 2004, dont 60.000 devront se situer en zone urbaine sensible.

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 Caisse des dépôts et consignations pour financer ces travaux, des provisions pour grosses réparations constituées par les organismes et des moyens budgétaires consacrés à la PALULOS, le ministère chargé du logement estime que les organismes disposent de moyens importants pour entretenir leur parc.

Rapporté au coût moyen total des travaux, le cumul des aides budgétaires et fiscales (ainsi qu'un équivalent subvention rendant compte du différentiel du taux du prêt avec le taux du marché) a atteint en 2001, 30,1% en moyenne et, en 2002, 29 % en moyenne.

Les opérations de rénovation devraient donc se situer prioritairement dans les zones de la politique de la ville en 2004.

D. UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ EN HLM

1. Une préconisation de votre commission des finances

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait proposé d'améliorer la réflexion en matière d'accession sociale à la propriété.

En effet, le nombre de ventes de logements HLM au niveau national est excessivement réduit comme le montrent les chiffres ci-dessous.

L'accession à la propriété dans le parc HLM

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ventes	4.632	6.443	9.857	5.825	7.838	7.951	5.053

La création de la société de garantie des opérations d'accession sociale à la propriété des organismes d'HLM, prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), avait été retardée en raison des difficultés rencontrées pour dégager les fonds nécessaires à la dotation initiale de cet organisme.

Votre rapporteur spécial avait fait voter un amendement devenu l'article 39 de la loi de finances pour 2003, qui a permis à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de verser, à titre exceptionnel, à la Société de garantie des organismes d'habitations à loyer modéré contre les risques d'opérations immobilières un concours maximum de quinze millions d'euros pour chacune des années 2003 et 2004.

2. La mise en place du prêt social location accession

Pour 2004, le ministère chargé du logement met en place un nouveau prêt, le prêt social location accession (PSLA). Bénéficiant comme le prêt locatif social (PLS) de la TVA à taux réduit à 5,5% et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans, et distribué sur agrément par les Préfets aux promoteurs, ce nouveau produit permettra à 5.000 ménages d'accéder à la propriété après une phase locative de l'ordre de quatre ans. A l'issue de cette phase, le prêt sera transféré aux acquéreurs, avec maintien des avantages fiscaux qui lui sont associés.

Il sera réservé aux accédants à ressources modestes (le plafond d'éligibilité sera celui du prêt à l'accession sociale - PAS). Un dispositif transitoire sera mis en place pour permettre sa distribution dès le début de l'année 2004.

II. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE RÉNOVATION URBAINE EN 2004

A. LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE DU 1^{ER} AOÛT 2003

1. La situation du logement social dans les zones prioritaires de la politique de la ville

En 1999, **1.025.000 logements sociaux étaient situés en zones urbaines sensibles (ZUS)**, sur un total de 3.800.000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français, c'est-à-dire **qu'environ un logement social sur quatre était situé en ZUS.**

Cependant, **la majorité des logements des ZUS fait partie du patrimoine HLM** : 61,3 % des ménages dans ce territoire sont locataires de HLM contre 14,6 % en moyenne nationale.

Les deux tiers de ces logements sont situés dans des immeubles de plus de 10 logements, la part du logement individuel étant de seulement 17 % contre un taux national de 57 %.

Les deux tiers des logements (65 %) des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974 (période des grands ensembles) alors qu'un tiers seulement des résidences principales en France datent de cette époque.

Par ailleurs, le taux de vacance est nettement supérieur à la moyenne nationale : en 1999, dans l'ensemble des ZUS, le taux de vacance moyenne était de 8,7 % contre 3 %, soit 114.600 logements pour l'ensemble du parc de logements sociaux. Cette vacance peut atteindre jusqu'à 20 % dans les sites où le marché du logement est peu tendu et dans les cités de quartiers en difficulté à l'image très dégradée⁴.

⁴ *Tous les chiffres cités proviennent des statistiques fournies par le ministère de l'équipement, des transports et du logement. Les organismes de logements sociaux font toutefois valoir la résorption de la vacance au cours de ces dernières années, consécutive à ce qu'ils qualifient de « crise » du logement.*

Ce constat d'ensemble (faible mixité sociale, grands immeubles vétustes, vacance) a conduit les pouvoirs publics à intervenir pour améliorer et restructurer ces quartiers. Ce n'est cependant que tardivement, il y a environ cinq ans, que la prise de conscience de la dégradation du bâti et de la vie sociale des quartiers a débouché sur le lancement d'un programme de démolitions des grands immeubles et de reconstruction. Ce programme a été lancé par le comité interministériel des villes de 1998.

2. Un programme sur cinq ans très ambitieux

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a défini **un programme national ambitieux de rénovation urbaine**, avec la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

Une enveloppe au moins égale à 465 millions d'euros doit être inscrite chaque année en loi de finances initiale pour les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine sur la période 2004-2008. Ces crédits sont affectés à un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Pour 2004, les dotations prévues pour l'agence sur le chapitre 65-48/80 s'élèvent à 250 millions d'euros en autorisations de programme et 152,2 millions d'euros en crédits de paiement, complétées par des dotations sur le budget de la ville afin d'atteindre le montant de crédits minimal prévu par la loi du 1^{er} août 2003.

Les subventions, qui font l'objet de conventions pluriannuelles, sont destinées à des opérations de réhabilitation, de démolition et de constructions de logements, à des travaux de restructuration urbaine ou d'aménagement, à la création ou la réhabilitation d'équipements collectifs, à l'ingénierie et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, ainsi qu'à tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles.

Outre les subventions de l'Etat, l'ANRU recevra les contributions de l'Union d'économie sociale du logement (« 1 % logement »), les subventions de la Caisse des dépôts et consignations et la contribution des organismes HLM prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation. **Au total, les recettes de l'Agence devraient s'élever à environ 1 milliard d'euros en 2004.**

Financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en 2004

(en millions d'euros)

Etat	465
dont : <i>Logement</i>	250
<i>Ville</i>	215
UESL (1 % logement)	550,0
CGLLS	30
CDC	8
Total général	1.053

La création de l'ANRU vise à simplifier les circuits de financement. L'agence centralisera tous les moyens. Cette centralisation, associée à des programmations pluriannuelles, sera, sans aucun doute, un facteur d'efficacité pour le suivi de l'ensemble de la politique de rénovation urbaine.

3. Des objectifs réalistes pour 2004

Comme l'a souligné notre collègue Eric Doligé, dans son rapport pour avis sur ce projet de loi⁵, les objectifs assignés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine par la loi du 1^{er} août 2003 sont ambitieux : 40.000 constructions, démolitions et réhabilitations par an sur la période 2004-2008.

Il s'agit en particulier de multiplier au moins par cinq les opérations de démolition et construction dans les ZUS car actuellement moins de 8.000 logements sociaux sont démolis chaque année, dont environ 6.000 logements dans les zones prioritaires de la politique de la ville. Pour 2003, le nombre total de démolitions devrait cependant progresser (de l'ordre de 10.000 à 12.000)

Evolution du nombre de logements démolis

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements démolis	3.061	3.155	6.149	6.500	7.217	8.086

Source : DGUHC

En réalité, les objectifs associés au présent projet de loi de finances sont inférieurs à la moyenne théorique du programme de

⁵ Avis n° 405 (2002-2003) de notre collègue Eric Doligé, au nom de la commission des finances sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

rénovation urbaine : l'ANRU devra démolir 20.000 logements et un nombre équivalent sera produit (dont 15.000 grâce à l'agence et 5.000 grâce à l'association foncière). Un nombre supérieur à 40.000 logements devrait en revanche être réhabilités (60.000).

Ces objectifs, pour la première année de mise en œuvre de l'agence, sont plus réalistes. Il n'en reste pas moins que le nombre de démolitions devra croître sensiblement malgré la plus grande complexité des opérations restant à réaliser et la hausse du coût moyen par opération (entre 15.000 euros et 20.000 euros).

B. DES INTERROGATIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DU DISPOSITIF

L'an dernier, votre rapporteur spécial estimait que l'idée d'impliquer davantage le ministère de la ville dans la rénovation urbaine était particulièrement positive. Il précisait cependant que pour que la politique interministérielle de la ville soit effective, il fallait que des moyens humains et financiers soient clairement attribués au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, ce qui n'était pas le cas à l'époque. La loi pour la ville et la rénovation urbaine doit donc être saluée en ce sens qu'elle donne à la politique de la ville les moyens financiers de ses ambitions. La réussite de l'opération est toutefois conditionnée à plusieurs éléments.

1. Un point important : la mise en place rapide de l'ANRU

Le Premier ministre et M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, ont annoncé officiellement la création, le 17 novembre 2003, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La mise en place rapide de cet organisme est importante, compte tenu de l'importance des missions qui lui sont affectées.

2. La question de la mobilisation des acteurs extérieurs

Il faut souligner que le coût global du programme national de renouvellement urbain est évalué par le gouvernement à environ 30 milliards d'euros sur cinq ans. L'écart entre ce coût et le plan de financement (5 milliards d'euros) serait comblé par l'engagement des finances des organismes propriétaires des logements, ces crédits provenant de leurs fonds propres et de prêts, mais également par l'engagement des collectivités territoriales.

Ainsi, le gouvernement fait le pari d'un fort engagement des collectivités territoriales, non seulement dans la conception des projets mais également dans leur financement.

La réussite du programme national de rénovation urbaine dépendra largement **des contributions apportées par les financeurs extérieurs de la politique du logement**. En particulier, l'apport des partenaires du 1 % logement sera décisif.

3. La question de la « sanctuarisation » des crédits

Les crédits consacrés à la rénovation urbaine étaient jusqu'à présent inscrits pour partie au budget du logement et pour partie au budget de la ville.

Le budget du logement consacrait annuellement 250 millions d'euros au financement des opérations de démolitions et de constructions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville⁶. Le budget de la ville consacrait environ 155 millions d'euros aux grands projets de ville et aux opérations de renouvellement urbain.

Ainsi, au total, ce sont environ 405 millions d'euros qui étaient jusqu'à présent apportés par le budget de l'Etat, soit environ 2 milliards d'euros sur cinq ans. **La loi d'orientation pour la ville a ajouté au moins 60 millions d'euros par an, soit environ 500 millions d'euros sur cinq ans.**

Ces moyens supplémentaires du budget de l'Etat ne sont pas « extraordinaires » mais constituent incontestablement un élément positif, notamment en raison de la capacité d'entraînement qu'ils doivent susciter.

Cependant, il faut rappeler que les crédits en faveur de l'agence nationale de rénovation urbaine **n'échapperont pas forcément à la**

⁶ On rappellera à ce titre le dispositif de fongibilité des crédits logement mis en place au sein d'un article unique, 65.48/80, par la loi de finances pour 2003 au profit des opérations de rénovation des quartiers classés en zone urbaine sensible.

régulation budgétaire, comme c'est le cas actuellement des dotations versées à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) par exemple en cas de sous-consommation des crédits. Il serait souhaitable, si tous les crédits ne pouvaient être consommés en 2004 dans les zones prioritaires de la politique de la ville, qu'il soit procédé à des redéploiements au profit, s'il y a lieu, des opérations locatives sociales hors politique de la ville⁷, et non à des annulations de crédits.

⁷ *Il faut ajouter à ce titre que le projet de loi de finances rectificative pour 2003 présenté par le gouvernement procède à des annulations de crédits pour l'ensemble des articles du chapitre 65-48, y compris celui concernant les opérations locatives sociales de la politique de la ville.*

CHAPITRE IV : L'ABANDON PROGRESSIF DES AIDES A LA PIERRE POUR LE LOGEMENT PRIVÉ AU PROFIT DES MESURES FISCALES

I. LES AIDES POUR L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ « RECENTRÉES »

A. LE PRÊT À TAUX ZÉRO : MALGRÉ D'EXCELLENTS RÉSULTATS, UNE FORTE RÉDUCTION DES MOYENS

1. Un dispositif d'une grande utilité

Votre commission des finances a mis en évidence ces dernières années que ce sont les flux d'accession à la propriété qui, tant dans le neuf que dans l'ancien, ont permis la bonne tenue du secteur de la construction et de l'entretien.

La reprise constatée dans la construction aidée en 1999 (141.000 logements mis en chantier contre 127.000 en 1998) s'est expliquée uniquement par la progression du prêt à taux zéro ; la construction locative sociale demeurant atone jusqu'à cette date.

Une mission a été confiée en 2001 à l'Inspection Générale des Finances, au Conseil Général des Ponts et Chaussées et au directeur de l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) sur le prêt à taux zéro.

Les conclusions de cette mission ont confirmé tout l'intérêt du prêt à taux zéro, tant du point de vue social qu'économique.

Les conclusions de la mission d'inspection sur le prêt à taux zéro

Une mission avait été confiée en 2001 à l'Inspection Générale des Finances, au Conseil Général des Ponts et Chaussées et au directeur de l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) sur le prêt à taux zéro.

Les conclusions de cette mission montraient tout l'intérêt du prêt à taux zéro, tant du point de vue social qu'économique.

D'un point de vue social, la cible visée a été atteinte : 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 SMIC en 2001 et bénéficient de 80 % des subventions versées ; plus de 60 % sont ouvriers ou employés ; par ailleurs, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un prêt à taux zéro sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM) ; enfin 61 % des bénéficiaires ont entre 25 et 35 ans.

D'un point de vue économique, **ce prêt, réservé aux opérations neuves de construction ou d'achat, ou présentant un fort pourcentage de travaux a contribué à améliorer la situation du secteur du bâtiment**. Le nombre d'opérations déclenchées par le seul prêt à taux zéro a pu représenter jusqu'à 20.000 opérations par an (créant de l'ordre de 15.000 emplois) ce qui a permis d'apporter une réponse efficace à la crise de la construction observée au début des années 1990. La création du prêt à taux zéro a ainsi évité de passer sous 250.000 mises en chantier en 1996 et 1997 et a soutenu par la suite la remontée vers le seuil de 300.000 mises en chantier annuelles.

De plus, l'effet de levier du dispositif a pu être évalué à environ 2,5 ce qui veut dire que les 800 millions d'euros de subventions versées sur l'année ont généré 2 milliards d'euros d'activité. Il convient de souligner le caractère exceptionnellement élevé de ce coefficient pour un investissement public (les valeurs généralement observées sont en effet voisines de 1).

2. Un dispositif pourtant réduit ces dernières années

Depuis 1997, de nombreuses mesures ont été prises pour limiter le coût du prêt à taux zéro.

En octobre 1997, les prêts à taux zéro ont été restreints aux primo-accédants. Un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts. **Depuis 1997, aucune revalorisation des plafonds de ressources n'a eu lieu**, ce qui a eu pour conséquence de « sortir » plusieurs milliers d'accédants demandeurs potentiels du prêt à taux zéro.

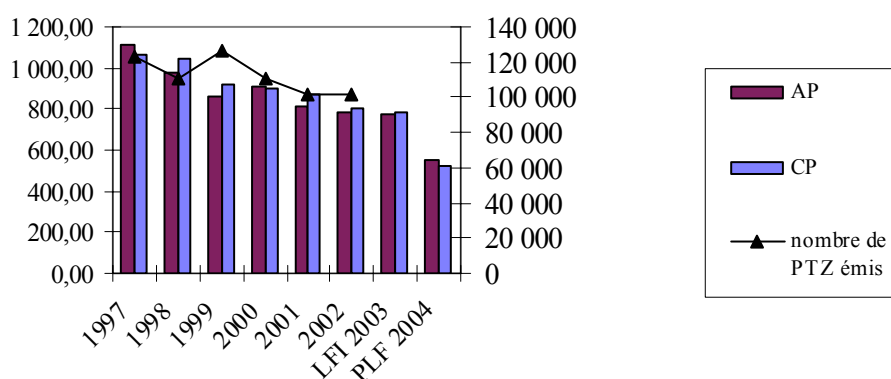
De fait, le nombre de prêts à taux zéro s'est fortement réduit depuis 1997, passant de 123.000 prêts émis à 102.000. Les deux premiers trimestres de 2003 montraient une tendance à la baisse assez marquée (de l'ordre de 7 %). Les effets de la dégradation de l'activité économique expliquent sans doute cette accentuation de l'érosion du produit. Le

gouvernement avait annoncé une légère embellie en 2003 (103.000 prêts émis) qui n'aura vraisemblablement pas lieu.

Nombre de prêts à taux zéro

année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis	145 000	123 000	111 200	126 266	111 000	102 000	101 323
PTZ mis en force	117 900	129 150	109 200	116 858	112 169	101 893	102 124

Evolution des crédits budgétaires et du nombre de PTZ émis depuis 1997



B. UNE RÉFORME QUI VISE À « RECENTRER » LE PRÊT

1. Les propositions de votre commission des finances allaient plutôt vers un renforcement du prêt à taux zéro

Votre commission des finances estimait l'an dernier qu'il convenait de renforcer le prêt à taux zéro, notamment en milieu urbain, en étudiant le rôle spécifique des collectivités territoriales.

Elle notait par ailleurs que le rapport de la mission d'évaluation sur le PTZ proposait de nouvelles pistes d'amélioration.

La principale problématique est celle de **l'élargissement du prêt à taux zéro à l'acquisition dans l'ancien**. L'obstacle auquel se heurte l'élargissement à l'ancien du prêt à taux zéro est toutefois le coût budgétaire très élevé de cette mesure : en 1996, l'abaissement de la quotité de travaux à 20 % a ainsi coûté près de 260 millions d'euros.

D'autres mesures peuvent être envisagées :

- **soit créer une aide permettant aux accédants modestes de réaliser les travaux de mise aux normes des logements qu'ils acquièrent dans l'ancien** mais la création d'un tel dispositif a un coût important (de l'ordre de 300 millions d'euros) et doit être considérée en lien avec les subventions de l'ANAH ;

- **soit abaisser la quotité de travaux nécessaire pour obtenir un prêt à taux zéro uniquement dans les zones tendues** en remplaçant celle-ci par un montant de travaux minimal de l'ordre de 15.000 euros ; cette mesure d'un coût plus réduit (de l'ordre de 61 millions d'euros) permettrait d'avoir une action pour développer l'accession sociale en milieu urbain.

Malgré les contraintes budgétaires actuelles, votre rapporteur spécial souhaitait que ces pistes de travail soient explorées et que soit notamment tenu compte de l'action et de l'expérience de certaines grandes villes, qui renforcent le prêt à taux zéro.

2. Le gouvernement a choisi de contenir le champ d'application du prêt à taux zéro

De nouvelles économies sont prévues sur le prêt à taux zéro en 2004.

Le prêt à taux zéro (PTZ) est ainsi « recalibré » :

- **en positif** avec l'allongement de la durée du différé de remboursement pour les ménages disposant des revenus les plus bas (inférieurs à 2 SMIC, c'est à dire au plafond de la deuxième tranche du barème), cette disposition étant cependant en partie compensée par le raccourcissement de la durée concernant les ménages ayant les plus hauts revenus du barème⁸ ;

- **en négatif** avec la modification des règles de prise en compte des ressources.

Jusqu'à présent, il était tenu compte des revenus perçus les deux années avant la demande du prêt.

⁸ *Un arrêté vient de paraître le 16 octobre 2003 : il allonge la durée du différé de remboursement pour les deux premières tranches du barème (revenu fiscal de référence inférieur à 15.793,86 euros) mais raccourcit cette même période, parfois sensiblement, pour les quatre autres tranches du barème.*

Or, dans la population des titulaires de prêt à taux zéro en 2002, l'augmentation moyenne des revenus constatée entre n-2 et n s'élève à 25 % pour l'ensemble des tranches du barème et même à 68 % pour les ménages situés en tranche 1.

Il a donc été décidé de prendre comme référence les revenus connus les plus récents, ceux de n-1, comme le font les établissements de crédit dans l'octroi du prêt principal.

Cette mesure vise plus particulièrement les personnes entrant dans la vie active, qui étaient non imposables ou faiblement imposables en raison de leur statut d'étudiant en année n-2. Il s'agit donc d'éliminer une forme « d'effet d'aubaine », même si cet effet avait l'avantage de donner une incitation à de jeunes ménages à accéder à la propriété rapidement.

Il faut noter que ce « recalibrage » est particulièrement fort, puisque les dotations au prêt à taux zéro chuteront d'environ un tiers. Même s'il faut tenir compte des économies de constatation liées à la baisse des taux d'intérêt, il ne pourra pas ne pas avoir d'effet sur le nombre total de prêts distribués et sur l'accession sociale à la propriété, dont un rapport d'inspection avait pourtant démontré l'intérêt.

II. L'AIDE AU LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ SOUS CONTRAINTE

A. L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE NATIONALE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EN BAISSÉ RÉGULIÈRE MALGRÉ DE NOUVELLES COMPÉTENCES

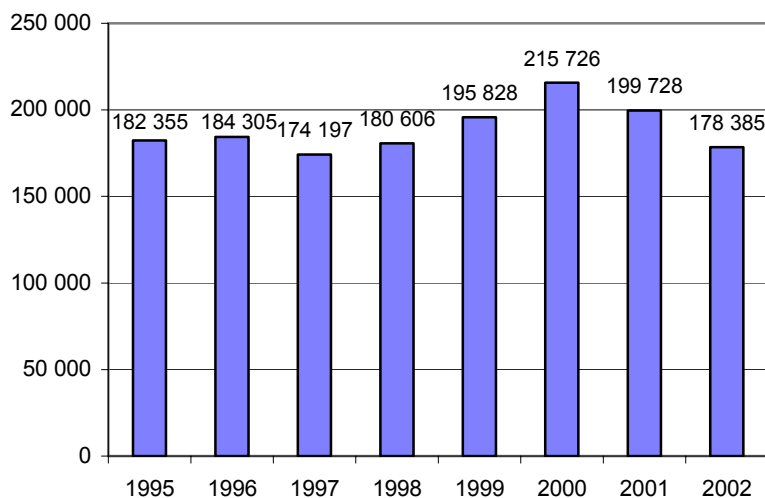
1. Un décroissance de l'activité amorcée dans la loi SRU

Après avoir sensiblement progressé en 2000, l'activité de l'ANAH dans son ensemble a diminué en 2001 et en 2002.

	ANAH		PAH (1)	TOTAL
	Nombre de dossiers agréés et non annulés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements du parc privé subventionnés
1995	52 478	126 446	55 909	182 355
1996	48 557	111 795	72 510	184 305
1997	48 595	107 574	66 623	174 197
1998	50 634	111 187	69 419	180 606
1999	54 250	118 414	77 414	195 828
2000	59 767	135 542	80 184	215 726
2001	56 191	127 682	72 046	199 728
2002	111 223	178 385	63 380	178 385

(1) A compter de 2002, nombre de logements, occupés par leur propriétaire, subventionnés par l'ANAH.

Nombre de logements du parc privé subventionnés



Le niveau atteint en 2002 est inférieur à celui de la période 1996-1999, qui avait déjà marqué un « creux » d'activité.

L'an dernier, le ministère expliquait que la diminution du nombre de logements subventionnés par l'ANAH en 2001 par rapport à 2000 **s'expliquerait notamment par le fait que les commissions de l'agence ne se sont pas réunies pour agréer des dossiers en décembre 2001.**

La très forte diminution constatée en 2001 était due pour partie à une diminution du nombre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et surtout à la non tenue des commissions en décembre, mois au cours duquel est habituellement engagé le plus grand nombre de dossiers en OPAH où se trouve la plus grosse part des opérations conventionnées.

En réalité, la chute du nombre de logements conventionnés s'est poursuivie et même accentuée en 2002.

En 2002, le nombre de dossiers agréés a quasiment doublé du fait de la prise en charge par l'agence de la gestion des dossiers des propriétaires occupants. 47.838 dossiers ont été agréés au titre des aides versées aux propriétaires bailleurs et 63.385 dossiers ont été agréés au titre des aides versées aux propriétaires occupants.

La répartition du nombre de logements subventionnés en 2002 est respectivement de 115.005 logements subventionnés pour les propriétaires bailleurs et 63.380 logements subventionnés pour les propriétaires occupants.

2. Les critiques de la Cour des comptes

L'ANAHA a fait l'objet, comme l'ensemble de la politique de réhabilitation des logements privés, de critiques significatives de la Cour des comptes.

La Cour des Comptes a publié en effet dans son rapport public annuel 2000 les résultats de son enquête sur les subventions de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat privé conduite auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement (DDE) et de vingt délégations locales pour l'ANAHA, qui, selon ses termes, fait ressortir que :

- **le niveau insuffisant de connaissance du parc privé et des besoins exprimés** ne permet toujours pas de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique à moyen terme d'aide aux propriétaires privés ;

- **les modalités d'attribution de ces aides restent peu lisibles** et ne sont pas exemptes d'anomalies ;

- outre l'évolution du parc et la multiplication des dispositifs d'aides, **l'extension des allègements fiscaux** mis en œuvre depuis quelques années pour les propriétaires privés, tant bailleurs qu'occupants, notamment l'abaissement du taux de TVA de 20,6 % à 5,5 % à compter du 15 septembre 1999 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, éclairent désormais d'un jour nouveau ces dispositifs de subventions dont l'excessive complexité rend la gestion malaisée.

Les observations de la Cour sur les aides au logement privé

1 - **Des études notoirement insuffisantes** : tant à l'administration centrale du ministère du logement que dans les DDE, « *la connaissance du parc privé est diffuse, partielle, empirique et de qualité insuffisante. Cette situation contraste avec la connaissance qu'a le ministère de l'état du parc locatif social.* » En ce qui concerne l'habitat privé non locatif, hormis les enquêtes nationales sur le logement, la DGUHC n'a fait réaliser depuis 1994 que trois études sur les copropriétés en difficulté. Aucune étude ou enquête n'a été effectuée sur les demandeurs ou les bénéficiaires de la PAH. L'administration centrale n'a globalement qu'une connaissance très lacunaire du parc à améliorer. Jusqu'à une période très récente l'ANAHA n'a pas eu non plus de politique claire en ce qui concerne les études à mener, sauf pour des sujets techniques tels que l'amiante ou le saturnisme. Au niveau local, la connaissance par quelques DDE du profil des bénéficiaires des aides résulte essentiellement d'une initiative spontanée de leur part.

2 - **Une appréciation incomplète des attentes en matière d'amélioration des logements.** La notion de « confort » telle qu'exploitée par l'INSEE résulte des normes prévues par la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat et définies par son décret d'application du 9 novembre 1968. Ces normes minimales de confort, qui datent de plus de trente ans, n'apparaissent donc plus comme des références appropriées pouvant fonder des actions

d'amélioration des logements. Les problèmes actuels de l'habitat ancien sont, de fait, sous-estimés. Il en est notamment ainsi des copropriétés dégradées.

3 - Une politique « dépourvue d'objectifs clairs » : Les aides à l'habitat privé, notamment la PAH, ne sont que très marginalement évoquées dans la circulaire de l'Etat, sauf ponctuellement comme les actions contre l'amiante et le plomb mentionnées dans la circulaire pour 1999. La circulaire de l'ANAH comporte entre six et huit priorités qui ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés, même indicatifs, à court ou moyen terme. Au surplus, leur rang change presque chaque année.

4 - Un système complexe : une agence sans autonomie, l'instruction des dossiers souffre de plusieurs faiblesses (un système informatique de gestion ancien et peu sécurisé, une analyse souvent sommaire des pièces des dossiers et des travaux à réaliser ; un contrôle insuffisant du respect des contreparties à l'obtention des financements). Le demandeur a parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements. De nombreuses collectivités territoriales et organismes de protection sociale interviennent aujourd'hui en complément ou en alternative des actions de l'Etat.

5 - Les subventions de l'ANAH semblent n'avoir qu'un effet limité sur le marché du logement : leur impact sur les vacances ne paraît pas déterminant, hormis l'effet psychologique induit par la création de la prime à la vacance de 1995 à 1997. L'effet d'aubaine ne paraît pas négligeable pour la PAH comme pour les primes de l'ANAH. Le mécanisme fiscal est donc devenu l'instrument le plus massif et le plus simple d'aide aux propriétaires privés.

6 - La question du maintien des aides de l'ANAH est posée depuis la baisse du taux de TVA à 5,5 %, sauf à les réserver à des opérations très sociales comme les PST ou à des opérations d'amélioration cohérentes, globales et simultanées dans des périmètres précis, comme les OPAH.

3. Des abondements budgétaires inutiles

Depuis que, par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'intervention de l'ANAH a été étendue au financement des travaux réalisés par les propriétaires-occupants, les moyens qui lui ont été accordés ont connu une baisse sensible.

Les parlementaires ont été à plusieurs reprises amenés à proposer d'abonder la ligne budgétaire.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, nos collègues députés ont adopté à l'Assemblée nationale un amendement pour revaloriser de 30 millions d'euros en AP/CP le budget de l'ANAH.

Cependant, l'exécution réelle du budget, notamment les annulations et gels de crédits, a conduit à effacer complètement ces initiatives, puisque, après annulations, la dotation de l'ANAH aura été réduite de 9 % en crédits de paiement et 15 % en autorisations de programme. La baisse atteint même respectivement 27 % et 20 % si l'on tient compte des gels (qui devraient cependant être débloqués).

B. UNE DOTATION 2004 QUI TIENT DE LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE SI ELLE EST EXÉCUTÉE

1. Une gestion 2003 très difficile

Compte tenu de l'expérience des deux dernières années, la dotation affectée à l'ANAH pour 2004 tient plutôt de la sincérité budgétaire que de la réduction réelle de moyens.

Il n'en reste pas moins que la contrainte de moyens à laquelle est soumise l'ANAH réduit ses capacités réelles d'intervention comme en témoigne la baisse constante de logements subventionnés par l'agence.

Par ailleurs, le nombre de dossiers en attente augmente fortement.

Au 1^{er} janvier 2003, le nombre de dossiers en instance était de 17.744 dossiers qui se répartissent pour 4.898 dossiers propriétaires bailleurs, soit un montant estimatif de 29,56 millions d'euros et pour 12.846 dossiers propriétaires occupants soit un montant estimatif de 25,37 millions d'euros.

(en millions d'euros)

Situation au :	Nombre de dossiers en instance	Montant
1 ^{er} janvier 1995	10 997	71,96
1 ^{er} janvier 1996	5 536	37,65
1 ^{er} janvier 1997	6 091	42,08
1 ^{er} janvier 1998	5 057	33,54
1 ^{er} janvier 1999	5 426	38,11
1 ^{er} janvier 2000	4 302	25,92
1 ^{er} janvier 2001	2 400	15,24
1 ^{er} janvier 2002	4 464	29,27
1 ^{er} janvier 2003	17 744	54,93

Il semble donc que la gestion budgétaire de l'année 2003 ait été particulièrement heurtée pour l'ANAH, avec une distorsion croissante entre le nombre de dossiers éligibles à des subventions de l'agence et les crédits réellement disponibles.

2. Un nouveau « ciblage » des aides de l'ANAH

Le gouvernement a souhaité que l'ANAH cible ses interventions sur les domaines qu'il juge prioritaires : développement d'un parc privé à vocation sociale, lutte contre les logements insalubres et prise en compte du développement durable. Une modification de la réglementation concernant les

travaux éligibles aux subventions de l'ANAH est donc en cours et devrait permettre en 2004 de diminuer cette distorsion entre les demandes et les moyens.

Par ailleurs, il faut rappeler que des mesures significatives ont été prises à compter de 2002 pour « adapter » l'intervention de l'agence.

De 1994 à fin 2001, les taux de subvention n'avaient pas été modifiés.

- le taux applicable dans le secteur diffus était fixé à 25 % ;

- dans les OPAH, ce taux était porté à 35 % si le propriétaire acceptait de conventionner le logement. Depuis juillet 1994, il pouvait être porté à 40 % si une collectivité locale apportait une subvention complémentaire au moins égale à 5 % ce qui portait au total le taux de subvention à 45 % ;

- dans les programmes sociaux thématiques (PST) destinés à réhabiliter les logements que le propriétaire s'engage à louer à des personnes défavorisées, ce taux de subvention de l'agence pouvait atteindre 70 %.

- à compter du 1^{er} septembre 2000, les travaux sur les parties communes des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde étaient financés à 50%.

Le nouveau régime financier des aides de l'ANAH

Depuis janvier 2002, un nouveau régime financier des aides de l'ANAH a été mis en place.

Les nouveaux taux, pour l'essentiel, sont les suivants :

- le taux de base a été fixé à 20 % pour les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants ;

- le taux d'aide pour les logements conventionnés a été relevé de 35 % à 50 % dans les zones à marché tendu (le zonage retenu est celui relatif aux zones éligibles aux prêts locatifs intermédiaires (PLI)) ;

- un taux d'aide a été créé pour les logements intermédiaires (35 %) dans les mêmes zones à marché tendu ;

- des taux fortement majorés ont été mis en place pour les travaux sur parties communes, aussi bien pour les propriétaires occupants que pour les propriétaires bailleurs, pour régler des situations d'insalubrité, de péril ou encore pour intervenir dans des copropriétés dégradées ;

- un taux d'aide majoré (35 %) est appliqué pour les propriétaires occupants très sociaux ;

- pour les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants, des taux très favorables (70 %) ont été mis en place sur des montants plafonnés pour des priorités techniques telles que le traitement du saturnisme ou l'adaptation des logements à des personnes à mobilité réduite.

Source : DGUHC

Il n'en reste pas moins que le choix est clairement fait de réduire le périmètre d'intervention de l'Agence, qui s'explique sans doute par les suites du rapport de la Cour des comptes qui avait mis en cause l'efficacité de la politique menée par cet établissement public mais aussi par la prise en

compte, avec retard, de l'impact de la réduction du taux de TVA pour les travaux dans les logements d'habitation, dont le coût est significatif pour l'Etat (de l'ordre de 3 milliards d'euros par an).

En conclusion votre rapporteur spécial comprend la nécessité de maîtriser la dépense publique. **Il souhaite cependant que la dotation de l'ANAH ne connaisse plus les « coups d'accordéon » qu'elle a enregistrés en 2003** et que les crédits qui sont annoncés dans le budget 2004 soient le plus proches possible de la dotation qui sera réellement versée à l'agence l'an prochain. Il en va de la lisibilité de l'action publique et du respect des engagements pris à l'égard des propriétaires-bailleurs et occupants lorsqu'ils sont éligibles aux aides de l'agence. Il importe enfin que les moyens que l'ANAH consacre aux OPAH soient préservés, en tant qu'un des objectifs prioritaires de l'agence.

C. LA BAISSÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES S'EXPLIQUE EN GRANDE PARTIE PAR LA MONTÉE EN CHARGE DES MESURES FISCALES

1. La prolongation de la TVA à taux réduit pour la rénovation des logements

La directive européenne du 22 octobre 1999 a autorisé les Etats membres à appliquer à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2002 un taux réduit de TVA à certains services à forte intensité de main-d'œuvre.

Mis en place en 2000 pour une période expérimentale de trois ans pour développer l'emploi et lutter contre le travail au noir, ce régime a permis aux neuf Etats membres qui en ont fait la demande d'appliquer des taux réduits de TVA sur une liste de services énumérés à l'annexe K de la directive précitée.

La France a fait pleinement usage des facultés offertes par la directive puisqu'elle a décidé d'ouvrir le bénéfice du taux réduit à trois secteurs dont **les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans**. Cette mesure est entrée en vigueur le 15 septembre 1999.

La directive du 22 octobre 1999 faisait obligation à tout Etat-membre qui en utilise les facultés **de mener une évaluation**, à l'issue de l'expérimentation, en termes de créations d'emplois et d'efficience. Cette évaluation devait concrètement se traduire par la remise d'un rapport à la Commission européenne, avant le 1^{er} octobre 2002.

La France a remis son rapport le 8 octobre 2002.

Ce rapport conclut que, s'agissant des services à domicile, la baisse de la TVA a permis d'augmenter le chiffre d'affaires du secteur de 130 millions d'euros entre 2000 et 2001 et de créer 3.000 emplois.

Concernant le logement privé, le secteur de la rénovation aurait enregistré une progression de 14 % de son chiffre d'affaires entre 1999 et 2001 et une augmentation de l'emploi de 8,6 %. La réduction du taux de la TVA aurait augmenté le chiffre d'affaires annuel de 1,3 à 1,5 milliard d'euros et le nombre d'emplois salariés créé aurait été de 40.000 à 46.0000, parmi lesquels un tiers proviendrait de la régularisation de travail au noir. Enfin, 75 % de l'avantage fiscal aurait été répercuté sur les prix.

Les évaluations du rapport remis par la France à la Commission européenne, octobre 2002

Impact sur les prix : des incertitudes

S'agissant des **travaux d'entretien et d'amélioration des logements**, le calcul a été fait à l'aide de l'indice des prix de l'entretien-amélioration calculé par le ministère de l'équipement (IPEA). Le rapport conclut à une éventuelle répercussion dans les prix à la consommation la première année mais que cette répercussion aurait été ensuite captée par les producteurs par une augmentation de leurs marges.

Effet sur la croissance du secteur : 1,3 à 1,5 milliard d'euros pour le logement

Les autorités françaises ont utilisé deux approches pour le **logement** : une analyse des déclarations périodiques de TVA et un modèle économétrique. La première approche estime la demande supplémentaire adressée au secteur de la construction à 1,5 milliard d'euros en 2001. La deuxième méthode explique l'évolution de l'activité du secteur entretien et amélioration par l'évolution du PIB, des prix hors taxes du secteur et une composante saisonnière. Tout ce qui n'est pas expliqué par ces variables est considéré comme provenant de la mesure TVA. L'impact de la mesure est alors chiffré à 1,3 milliard d'euros.

Effets sur l'emploi : 40.000 à 46.000 pour le logement ; 3.000 pour les services à domicile

S'agissant du **logement**, une première évaluation de l'effet de la baisse de la TVA est effectuée à l'aide d'un modèle macro-économique (METRIC) qui estime à 40.000 le nombre d'emplois nouveaux générés à long terme. Une autre évaluation utilise le ratio d'emplois par chiffre d'affaires. Il s'agit de lier le nombre d'emplois créés à l'augmentation du chiffre d'affaires. L'hypothèse émise est qu'il faut une augmentation du chiffre d'affaires de 45.735 euros pour une nouvelle embauche. Cette méthode amène donc à un nombre d'emplois créés plus élevé (46.000).

Lutte contre le travail au noir : un tiers du surcroît de chiffre d'affaires

S'agissant des travaux effectués dans les logements, un tiers du surcroît de chiffre d'affaires est, a priori, attribué à l'effet de la mesure sur la diminution de l'économie souterraine. Cette appréciation semble cependant purement empirique, ne pouvant être étayée par un modèle...

Source : rapport de la Commission européenne SEC 2003-622

La Commission européenne a publié son rapport⁹, accompagné d'un document de travail¹⁰, le 2 juin 2003.

Le rapport de la Commission européenne estime que, s'agissant des objectifs poursuivis par la réduction du taux de TVA, à savoir le fait d'augmenter l'emploi et de réduire l'économie souterraine, « *l'examen attentif des résultats de l'expérience ne permet pas d'affirmer que ces deux objectifs ont été atteints* ».

Dans l'ensemble, les conclusions du rapport sont peu favorables à la prolongation de l'expérience. La Commission européenne a toutefois adopté, le 23 juillet 2003, une proposition de modification de l'annexe H de la directive du 17 mai 1977.

La proposition de la Commission fait de l'annexe H la seule base juridique pour déroger au taux normal. Dès lors, tous les autres régimes seraient supprimés et les domaines correspondants bénéficiant d'un taux réduit qui le justifient intégrés dans une nouvelle annexe H modifiée.

Pour ce qui concerne les services ayant fait l'objet d'une expérimentation, et malgré un rapport peu concluant, les domaines dans lesquels la France a choisi d'appliquer le taux réduit de TVA seraient pérennisés.

Ainsi, l'annexe H **regrouperait trois régimes applicables dans le domaine du logement en une seule catégorie**, qui couvre la livraison, la construction, la transformation, la rénovation, la réparation, l'entretien et le nettoyage de logements, ainsi que la location de logement dans le cas où cette prestation n'est pas exonérée.

Cette proposition, si elle était adoptée, pérenniserait la faculté d'appliquer des taux réduits à la rénovation et la réparation de logements privés et, d'autre part, au lavage de vitres et au nettoyage de ces mêmes logements.

Ainsi, l'article 12 du présent projet de loi de finances pérennise la mesure de TVA à taux réduit en faveur de la rénovation du logement, sous condition de l'accord de l'Union européenne. **Il sera en effet nécessaire qu'un accord intervienne avant la fin de l'année** sur la modification de l'annexe H de la directive du 17 mai 1977.

⁹ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre*, 2 juin 2003 (SEC (2003) 622).

¹⁰ Document de travail des services de la Commission, *Rapport d'évaluation sur l'expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre*, 2 juin 2003 (COM (2003) 309 final).

2. La relance du dispositif en faveur du logement locatif neuf

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat instaure un nouveau dispositif d'amortissement locatif. Les innovations majeures portent sur l'augmentation des plafonds de loyers et la suppression des plafonds de ressources des locataires pour les investissements neufs réalisés à compter du 3 avril 2003.

En outre, ce dispositif prévoit :

- **l'extension du bénéfice de l'amortissement aux acquisitions de logements anciens** qui ne satisfont pas aux caractéristiques des logements décents et qui font l'objet d'une réhabilitation permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf ;

- **l'extension aux locations déléguées** pour faciliter les investissements dans les résidences pour les étudiants et les personnes âgées ;

- **et l'adaptation de la réglementation en faveur des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).**

Selon le ministère, ce nouveau dispositif permettra de créer une offre locative nouvelle importante d'au moins 50.000 logements locatifs par an, 40.000 en construction neuve et 10.000 en rénovation de logements anciens dégradés. Grâce à des loyers plafonds plus conformes au marché, ces logements seront construits ou rénovés dans les zones où les besoins sont les plus forts, là où les gens ont le plus de difficultés aujourd'hui pour trouver à se loger.

3. Des mesures fiscales qui doivent être complétées

Notre collègue Marcel-Pierre Cléach¹¹ est l'auteur d'un récent rapport d'information sur le logement locatif, dont un chapitre est consacré à la fiscalité.

Ses préconisations rejoignent parfaitement les propositions faites les années précédentes par la commission des finances :

- **suppression de la contribution sur les revenus locatifs** (ex-taxe additionnelle au droit de bail)¹² ;

¹¹ Rapport d'information n° 22 (2003-2004) « Logement, pour un retour à l'équilibre ». Commission des affaires économiques du Sénat.

¹² Votre commission des finances avait proposé et le Sénat avait adopté cette suppression, de manière progressive, dans le projet de loi de finances rectificative pour 1998. La CRL a apporté

- **maintien du logement dans le parc locatif en cas de succession**¹³ (droits de succession réduits de moitié à la condition que l'héritier s'engage à maintenir le logement dans le parc locatif pendant une période de neuf ans avec un loyer maîtrisé) ;

- **augmentation du taux de la déduction forfaitaire**, fixé à 14 % depuis 1997¹⁴.

Il faut rappeler, au-delà de ces propositions, que le Sénat a voté l'an dernier une hausse ciblée mais significative de la déduction forfaitaire (de 25 à 40 %) pour le régime locatif en faveur de l'investissement intermédiaire dans l'ancien.

- **réforme du régime des plus-values immobilières.** Cette réforme figure à l'article 5 du présent projet de loi de finances¹⁵. Il s'agit d'une réforme qui vise à aligner le régime des plus-values immobilières sur celui des plus-values mobilières, en fixant un taux d'imposition proportionnel de 16 %. La durée pour exonérer le bien immobilier est réduite de 22 ans à 15 ans grâce à un abattement de 10 % à compter de la cinquième année.

En conclusion, votre rapporteur spécial estime que la mise en place du **nouveau régime fiscal en faveur du logement locatif neuf et du logement ancien réhabilité** constitue une mesure bienvenue pour desserrer les contraintes actuelles du marché locatif et relancer la construction. **Comme l'a très bien souligné notre collègue Marcel-Pierre Cléach, cette disposition devrait cependant être complétée par des mesures pour le segment « intermédiaire » du marché**, qui connaît des tensions incontestables en termes d'offre et de prix. Le Sénat a adopté l'an passé un relèvement de 25 % à 40 % de la déduction forfaitaire pour le régime en faveur du logement locatif intermédiaire dans l'ancien, mais le zonage et les plafonds de loyers sont encore dissuasifs pour les investisseurs. Un nouvel équilibre devrait être trouvé, de même que pour les prêts locatifs intermédiaires (PLI) sur lesquels le gouvernement travaille.

Il faut espérer que le prochain projet de loi relatif au logement permettra d'approfondir la question du logement locatif intermédiaire.

576 millions d'euros au budget de l'Etat en 2002, ce qui en fait une ressource importante pour le budget de l'Etat.

¹³ Il s'agit ici de reprendre une mesure adoptée à l'initiative de votre commission des finances appliquée temporairement en vertu de l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1995.

¹⁴ La dernière augmentation du taux de déduction forfaitaire avait été obtenue sur l'initiative de votre commission des finances. Depuis, aucune nouvelle augmentation générale n'a eu lieu en raison de son coût élevé (un point de déduction forfaitaire = 45 millions d'euros).

¹⁵ Le commentaire détaillé de cet article figure dans le rapport général de notre collègue Philippe Marini.

4. Des mesures spécifiques sont d'autant plus importantes que le logement est un bien non délocalisable et fortement taxé

Selon les comptes du logement (édition 2003), la totalité des prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2001 s'élève à 38 milliards d'euros.

Les impôts portant en tout ou partie sur le logement sont essentiellement les suivants (cette liste n'est pas exhaustive) :

- **taxe d'habitation** : 11,3 milliards d'euros ;
- **taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**: 18,6 milliards d'euros ; la part relative des bases de TFPB se rapportant au logement est de 68 % ;
- **taxe sur les logements vacants (TLV)** : 44,6 millions d'euros ;
- **contribution sur les revenus locatifs** : 576 millions d'euros ;
- **impôt sur le revenu (IR) et impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**: la base imposable précise qui se rapporte au logement ne peut être exactement cernée du fait de l'agrégation des montants dans les cases des déclarations.
- **droits de mutation à titre gratuit et à titre onéreux** : il n'est pas possible de distinguer au sein des droits communs à 3,6 % ceux qui relèvent du logement *stricto sensu*.

CHAPITRE V : DES RÉFORMES DE STRUCTURE

I. LA DÉCENTRALISATION : UNE CHANCE POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A. LE RAPPEL DES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. La politique du logement social ne peut être décidée « d'en haut »

L'an dernier, votre rapporteur spécial reprenait à son compte les conclusions d'un rapport de séminaire de l'Ecole nationale d'administration (ENA) qui avait parfaitement résumé les difficultés de la politique du logement social et plus globalement de la politique du logement en France.

Celle-ci souffre en effet d'un excès de centralisation.

Ainsi, les objectifs quantitatifs sont fixés au niveau central : une circulaire annuelle de programmation est envoyée aux services déconcentrés. Dans les autres pays européens, seules les orientations générales de la politique du logement sont définies au niveau national, les objectifs chiffrés relevant du niveau local. En Espagne, le plan quadriennal fixe un cadre national au sein duquel chaque région autonome choisit les priorités qu'elle retiendra.

Les aides sont également définies au niveau national : les aides à la personnes sont octroyées selon des barèmes nationaux d'attribution et les aides à la pierre sont définies par une réglementation nationale uniforme (taux et durée des prêts, montant des subventions, plafonds de ressources et de loyers). Les aides fiscales sont également indépendantes de la situation locale. Or, en Allemagne comme au Royaume-Uni, les aides à la pierre et avantages fiscaux liés au logement sont différents selon les Länder et les régions.

Un récent rapport de mission de l'inspection générale des finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées de mars 2002 confirme l'importance de « prendre en compte le niveau local », ce que votre commission des finances a souligné à plusieurs reprises.

« Une nécessaire prise en compte du niveau local »

Les trois pays étudiés (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) accordent une responsabilité plus grande aux collectivités territoriales. Cette donnée est fortement liée à l'organisation administrative et politique des pays, et donne donc difficilement lieu à une comparaison. Cependant, au-delà des différents degrés de décentralisation, tous les pays examinés ont pris acte de la difficulté de fixer des règles nationales, voire régionales trop rigides.

Ainsi, au Royaume-Uni, les règles en matière de loyer ou d'attribution sont indicatives pour les communes, qui peuvent fixer des règles différentes. Aux Pays-Bas, l'Etat central se contente des règles générales, et les communes sont chargées de réguler le marché local de l'habitat. Enfin, en Allemagne, la récente réforme du droit de la construction (octobre 2001) vise à associer davantage les communes et groupements de communes à la fixation des règles, jusqu'alors principalement édictées par les Länder.

Par ailleurs, cette réforme du droit de la construction allemand a également cherché à enrichir les outils dont peuvent disposer les acteurs locaux pour intervenir sur le marché de l'habitat de manière fine. Ainsi, elle prévoit la possibilité de déconventionnement du parc conventionné et même de transfert de conventionnement, afin de coller au mieux à l'évolution des besoins.

Source : rapport sur le financement du logement social – IGF/CGPC – mars 2002

2. Le rôle des collectivités territoriales dans la politique du logement

En 1982-1983, **la compétence logement n'a pas été décentralisée au profit des collectivités territoriales** mais la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat reconnaît une possibilité d'interventions à chaque collectivité territoriale: "*Les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leur compétences respectives, leur priorité en matière d'habitat.*" De plus cette loi a ouvert la faculté aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de définir un programme local de l'habitat déterminant les opérations prioritaires dans ce domaine.

Les lois qui se sont succédées pour favoriser la coopération intercommunale ont progressivement précisé la compétence des groupements de communes et depuis le loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale des compétences ont été définies ; les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont une compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, ce qui intègre : « programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt

communautaire » Ces mêmes compétences font partie des compétences optionnelles des communautés de communes.

Le rôle actuel des collectivités territoriales en matière de logement

Les communes et leurs groupements agissent essentiellement sur la production de logements : pour le foncier par apport de terrain, prise en charge de surcoûts fonciers, réalisation de la viabilité. Ils interviennent également pour financer les actions d'accompagnement des opérations de réhabilitation : financement d'opérateurs, réalisation d'aménagements urbains, accompagnement social. Ils apportent surtout leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM.

Les communes en raison de leur compétence en matière d'urbanisme réglementaire, d'action foncière et d'urbanisme opérationnel interviennent directement sur la création ou la mobilisation de l'offre foncière nécessaire à la réalisation de logements neufs. De même, leurs responsabilités dans la mise en oeuvre des procédures ou démarches opérationnelles dans les quartiers existants leur permettent d'initier des actions de rénovation ou de réhabilitation dans l'habitat existant que ce soit en centre ancien ou dans les quartiers d'habitat social.

Par ailleurs, les communes bénéficient de contingents de réservation dans le parc HLM qui leur donnent un rôle important dans les politiques d'attribution des logements sociaux.

Les départements participent, à même hauteur que l'Etat, comme la loi leur fait obligation, au financement des Fonds de solidarité logement (FSL) ainsi qu'au financement des Fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) et apportent, concurremment ou en complément à des communes, leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM.

Au travers des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), ils participent avec l'Etat à la définition au plan local et à la mise en oeuvre de la politique du logement des plus défavorisés.

Ils accordent fréquemment des aides aux ménages : aides à l'accession à la propriété, aides aux propriétaires occupants qui améliorent leur logement parfois ciblées sur certaines catégories : personnes âgées, handicapés, agriculteurs,....

Ils ont assez généralement des systèmes d'accompagnement à l'action des communes : aide aux lotissements communaux, aide au montage d'OPAH, aide à la réhabilitation,.... Ces aides sont principalement axées sur les communes rurales. Ils aident également de façon assez générale au fonctionnement de divers organismes : PACT, CDHR, ADIL....

Il est à noter que les départements, et certaines communes disposent d'opérateurs : SEM (sociétés d'économie mixte) d'aménagement et de construction, offices d'HLM et OPAC qui agissent directement sur la production et la gestion de logements.

De façon plus récente, quelques départements interviennent pour subventionner directement des opérations de logements sociaux : aide à la réhabilitation du parc HLM, subventions pour les Prêts Locatifs Aidés d'intégration (PLA-I), subvention à des opérations PLUS notamment lorsqu'il s'agit de loger des catégories spécifiques (logement des étudiants notamment).

Les **régions** interviennent principalement en faveur des communes : aménagements urbains, accompagnement des OPAH. Elles interviennent fréquemment pour la réhabilitation du parc HLM. Elles développent également, surtout dans les régions urbaines importantes, des aides à la construction : surcharge foncière, construction de logements pour telle ou telle catégorie spécifique. Quelques régions mènent des politiques en faveur du PLA-I.

Elles interviennent aussi parfois sur des secteurs très spécifiques, comme le logement intermédiaire, le logement des jeunes et des étudiants ou celui des personnes défavorisées, le traitement des copropriétés en difficulté.

La fiscalité locale est largement assise sur l'immobilier. Tel est le cas notamment des impôts directs locaux, des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe locale d'équipement. Il en résulte que les collectivités territoriales peuvent intervenir directement sur le poids de l'impôt en fonction des objectifs de politique immobilière qu'elles entendent promouvoir. Ainsi, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements construits à l'aide du financement PLUS peuvent être prolongées au delà de 15 ans par les départements et les villes pour la part qui leur revient.

Source : DGUHC

3. Un effort des collectivités territoriales très mal recensé

L'an passé, votre rapporteur spécial expliquait qu'il n'existait pas de document de synthèse pertinent sur l'effort des collectivités territoriales en faveur du logement.

De manière significative, le tableau sur l'effort financier de la Nation en faveur du logement ne les prend pas en compte, alors que sont mentionnées les aides de l'Etat et des partenaires sociaux.

Le tableau fourni par le ministère de l'économie et des finances et le ministère chargé du logement sur les interventions des collectivités territoriales manque singulièrement d'explication pour qu'il puisse être permis d'en vérifier la pertinence. La modestie des sommes annoncées laisse à penser que certaines actions essentielles des collectivités territoriales, comme par exemple la mise à disposition de terrains à bâtir, n'ont pas été prises en compte.

Interventions en faveur du logement des collectivités territoriales en 2000

(en millions d'euros)

	Communes	Départements	Régions
Aides directes	252	94	68
Aides indirectes	12	1	3
Total	264	95	71

Source : DCP Notes bleues de Bercy n°229-230

En 2001, d'après l'enquête auprès des comptables des collectivités de plus de 700 habitants, **399 millions d'euros** auraient été consacrés au logement, somme en diminution de 7 % par rapport à l'année précédente, la part des départements ayant baissé significativement. Mais cette enquête ne prend en compte qu'une partie des aides effectives.

Le ministère chargé du logement explique donc cette année encore qu'il n'existe pas de statistiques fiables en la matière.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

1. Les compétences décentralisées

La politique du logement social et celle du logement pour les étudiants sont réorganisées par le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

La politique du logement social fait l'objet d'une délégation de compétences aux structures intercommunales d'agglomération pour la gestion des aides à la pierre, alors que les départements se voient confier la pleine responsabilité de tous les fonds de solidarité (FSL) liés au logement ainsi que celle du logement des étudiants, par convention avec les CROUS.

Les dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales concernant le logement

L'article 49 du projet de loi définit les conditions dans lesquelles l'Etat peut déléguer ses compétences en matière d'aides à la pierre à certaines collectivités territoriales et à certains groupements, à leur demande.

Ces compétences peuvent être déléguées à une communauté urbaine ou d'agglomération ou bien à un syndicat d'agglomération nouvelle ou à une communauté de communes qui remplit les conditions pour devenir communauté d'agglomération, dès lors que ce groupement a défini ses orientations stratégiques en matière de logement au travers d'un programme local de l'habitat.

De même, le département peut solliciter la délégation des compétences relatives aux aides à la pierre sur l'ensemble du territoire départemental à l'exception des territoires des structures intercommunales qui ont demandé à bénéficier de la délégation de compétence.

Les aides susceptibles d'être déléguées sont les aides au logement locatif social, à la rénovation de l'habitat privé et à la réalisation de places d'hébergement, ainsi que celles qui sont affectées à la rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les dispositions du texte relatives aux modalités de gestion confient à l'autorité délégataire la compétence qui est aujourd'hui celle de l'Etat pour décider de l'attribution et de la notification des aides et renvoient à des conventions le soin de fixer les conditions dans lesquelles l'autorité délégataire pourra assurer elle-même les paiements consécutifs à ces décisions d'attribution.

Le dispositif de concertation entre les acteurs locaux de l'habitat est mis en cohérence avec le nouveau partage des responsabilités par la création d'un comité régional de l'habitat en métropole.

Enfin il ouvre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale la possibilité d'apporter des aides dans l'ensemble des domaines d'action de la politique du logement.

L'article 50 définit les conditions du transfert des fonds de solidarité pour le logement (FSL), aujourd'hui cogérés par l'Etat et les départements aux seuls départements et prévoit l'extension de la compétence de ces fonds aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, qui sont actuellement attribuées par des fonds spécifiques, ainsi, à titre facultatif, qu'à certaines aides destinées à prendre en compte des surcoûts de gestion locative liés à l'occupation de logements par des personnes en difficultés.

L'article 51 prévoit le transfert aux communes, ou à leurs groupements, des opérations de construction, de reconstruction et d'équipement des locaux destinés au logement des étudiants.

2. Les conséquences attendues sur la gestion des crédits

Actuellement, les aides de l'Etat en faveur de l'habitat sont réparties par la loi de finances entre les actions d'intérêt national et les interventions locales. Dans chaque région, le préfet répartit les crédits entre les départements en prenant en considération les priorités du conseil régional en matière d'habitat et après l'avoir consulté¹⁶.

Le représentant de l'Etat dans le département répartit ensuite, après avis du conseil général, les crédits qui lui sont affectés, en tenant compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat élaborés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale et en veillant au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des personnes mal logées ou défavorisées.

En vertu du projet de loi relatif aux responsabilités locales, les aides budgétaires susceptibles d'être déléguées seraient :

- les aides publiques en faveur de **la construction, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux** ;

¹⁶ L'ensemble des informations du présent chapitre sont extraites du rapport n° 31 tome I (2003-2004) de notre collègue Jean-Pierre Schosteck, rapporteur du projet de loi relatif aux responsabilités locales, au nom de la commission des lois.

- les aides publiques en faveur de la **rénovation de l'habitat privé**,
- les aides publiques destinées à la création de **places d'hébergement**,
- **dans les seuls départements et régions d'outre-mer, les aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété.**

**Estimation des moyens d'engagement susceptibles d'être délégués
aux collectivités territoriales**

Insalubrité et saturnisme 37-40/10	13
Qualité de service ex-65-48/02	362
PLAI-PLUS-PALULOS logement d'urgence 65-48/10	
Surcharge foncière IDF ex-65-48/20	
Etudes, suivi-animation et MOUS ex-65-48/50	
Démolition ex-65-48/60	
RHI 65-48/70	7
ANAH 65-48/90	392
Total des crédits « déléguables »	774

Source - ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Les aides affectées à la rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne pourraient faire l'objet d'une délégation de compétences.

En effet, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu la création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine chargée de collecter les crédits nationaux destinés à restructurer les quartiers classés en zone urbaine sensible.

Le bénéfice de la délégation de compétence serait réservé :

- en priorité, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux syndicats d'agglomération nouvelles, ainsi qu'aux communautés de communes remplissant les conditions démographiques requises pour se transformer en communauté d'agglomération, c'est-à-dire regrouper plus de 50.000 habitants et compter au moins une commune de plus de 15.000 habitants ;

- à titre subsidiaire et pour le reste du territoire, aux départements.

Il serait subordonné à la conclusion d'une convention avec l'Etat définissant précisément les objectifs à atteindre et, s'agissant des

établissements publics de coopération intercommunale, à l'élaboration ou la prescription préalable d'un programme local de l'habitat.

Le représentant de l'Etat resterait libre de signer ou non la convention, la délégation de compétence ne constituant en effet qu'une faculté et non une obligation.

Les modalités de répartition des crédits seraient les suivantes :

- **le montant total des aides à la pierre serait réparti entre les régions** en fonction notamment des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements ainsi que de la situation du marché locatif ;

- **la dotation régionale serait ensuite répartie par le représentant de l'Etat dans la région**, après avoir recueilli l'avis d'un comité régional de l'habitat que le projet de loi tend à instituer ou dans les régions d'outre-mer du comité départemental de l'habitat, entre les établissements publics de coopération intercommunale et les départements ayant souscrit une convention de délégation de compétence. L'avis du conseil régional ne serait plus sollicité.

En sus de se voir confier l'attribution et la notification des aides à la pierre, **les établissements publics de coopération intercommunale et les départements auraient la faculté, dans le cadre de la convention d'adapter, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les conditions d'octroi des aides de l'Etat**, selon les secteurs géographiques et en raison des particularités locales, sociales et démographiques et de la situation du marché du logement.

Enfin, **les conditions d'octroi des aides des collectivités territoriales au logement seraient désormais plus libres :**

- elles pourraient intervenir en complément ou indépendamment des aides de l'Etat ;

- elles pourraient être destinées aussi bien à la réalisation, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs et de places d'hébergement, qu'à des opérations de rénovation urbaine, à des propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat, à des accédants à la propriété - à la condition de prévoir une condition de ressources -, ou encore consister en des compléments aux aides personnelles au logement ;

- les collectivités territoriales et leurs groupements auraient la faculté de conclure à cet effet des conventions avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, afin de lui confier la gestion de ces aides.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

A. LES MISSIONS ET LES PROGRAMMES

1. Une mission « aménagement, logement et tourisme »

Le ministère indique que ses moyens seront présentés, en 2006, autour des missions suivantes :

- 1 - Déplacements et transports
- 2 - Aviation civile
 - Contrôles et exploitation aériens
 - Intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports
- 3 - Régimes sociaux et de retraite
- 4 - Aménagement, logement et tourisme
- 5 - Stratégie et politique financière et de ressources humaines.

Ainsi à ce stade, **il n'est pas prévu de mission interministérielle**. Les crédits de l'urbanisme et du logement feraient partie de la mission « aménagement, logement et tourisme ».

2. Un programme consacré à l'aménagement et au logement

Le programme « aménagement et logement » serait structuré en fonction des actions suivantes.

AMENAGEMENT ET LOGEMENT	
Réglementation de l'urbanisme et aménagement des territoires	Développement et amélioration de l'offre de logement
Soutien aux professionnels de l'urbanisme	Rénovation urbaine
Appui technique de proximité aux collectivités territoriales	Réglementation et politique technique de la construction
Appui technique aux autres ministères	
Aides personnelles au logement	
Droit au logement	
Développement et amélioration de l'offre de logement	

Source : stratégie ministérielle de réforme (SMR)

Il comprendrait par ailleurs 31.100 agents et les services suivants.

Projet de programme « aménagement et logement »

Directions d'administration centrales Direction Centrale de l'Infrastructure de l'Air Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction	Services déconcentrés Centres d'Études Techniques de l'Équipement
Service technique central ou à compétence nationale Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques	Directions Départementales de l'Équipement
Service déconcentré Direction de l'Urbanisme du Logement et de l'Équipement de la Préfecture de Paris	Directions Régionales de l'Équipement
Autres entités Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale Délégation Interministérielle à la Ville Services Spéciaux des Bases Aériennes	Services Maritimes Services de la Navigation

Source : stratégie ministérielle de réforme (SMR)

B. LA PRÉPARATION DU MINISTÈRE À LA RÉFORME

1. Les expérimentations

Pour mieux se préparer aux changements induits par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) a décidé d'expérimenter, en 2003, la fongibilité des crédits du chapitre 65-48 affectés au logement locatif social (articles 02, 10, 50 et 60).

Trois articles de prévision – 03, 04 et 05 – ont été créés début 2003 sur le chapitre 65-48, afin de suivre plus spécifiquement l'activité induite par cette expérimentation.

2. Les objectifs poursuivis

Plusieurs objectifs sont attachés à cette démarche de globalisation des aides au logement locatif social :

- d'une part, **renouveler au niveau local les méthodes de programmation des crédits**, en asseyant cet exercice non plus sur des critères prédéterminés mais sur les besoins effectivement recensés,

- d'autre part, engager un processus visant à **mieux définir les objectifs assignés à la politique en faveur du logement social**,

- enfin, tester **la pertinence et la faisabilité d'indicateurs** susceptibles de rendre compte des résultats de cette politique.

Trois régions ont été choisies comme terrains d'expérimentation - Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Nord Pas de Calais- en raison de la pré-existence d'outils d'observations et de connaissance du marché et des besoins en matière de logement locatif social et de l'importance de leur parc de logements sociaux.

Les objectifs et indicateurs de la politique du logement social

La politique menée en faveur du logement locatif social s'articule autour des **trois principaux objectifs suivants** :

- développer et améliorer l'offre de logements locatifs sociaux (objectif 1) ;
- assurer la mixité sociale dans les quartiers et au sein des agglomérations (objectif 2) ;
- améliorer la qualité du service offert aux habitants (objectif 3).

Dans ce cadre, **plusieurs indicateurs ont été définis, hiérarchisés comme suit** :

- des indicateurs de suivi infra-annuel, destinés à rendre compte de l'activité des services gestionnaires,
- des indicateurs de résultat intermédiaire, destinés à alimenter le dialogue de gestion entre les services déconcentrés et l'administration centrale,
- enfin, des indicateurs finaux ou de performance destinés, quant à eux, à favoriser le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement.

A compter de septembre 2003, les DRE et les DDE engagées dans l'expérimentation s'efforceront de renseigner certains des indicateurs retenus (notamment, les indicateurs infra-annuels ou de gestion). L'ensemble des résultats ne seront toutefois pas disponibles avant la fin du premier trimestre 2004, la plupart des indicateurs n'ayant de sens qu'au regard de l'activité d'une année entière.

En 2004, cette expérimentation sera généralisée à l'ensemble du territoire. En effet, les crédits relatifs au logement locatif social seront regroupés, pour les opérations situées en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville, sur l'article 10 du chapitre 65-48. Les objectifs et les indicateurs seront éventuellement réajustés en fonction des enseignements que l'expérimentation engagée en 2003 aura permis de dégager.

CONCLUSION

Le budget du logement pour 2004 affiche une réduction sensible des crédits qui pourrait laisser à penser que l'investissement a été délaissé.

Or, il faut observer que cette réduction de crédits tient en grande partie, **pour le logement social**, d'une part à l'impact de la réduction du taux du livret A et d'autre part à la montée en charge de nouveaux opérateurs de la politique du logement (association foncière et ANRU) alimentés par des contribution financières externes au budget de l'Etat (cotisation sur les HLM, 1 % logement etc).

Concernant le logement privé, la montée en charge des aides fiscales, qu'il s'agisse de la TVA à taux réduit pour la rénovation des logements ou du nouveau dispositif en faveur du logement locatif privé (« dispositif Robien ») explique sans aucun doute la contraction des aides budgétaires en faveur de **l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat**. Pour 2004, la situation sera cependant stabilisée, après une gestion 2003 particulièrement difficile.

S'agissant de l'évolution des crédits en faveur du **prêt à taux zéro**, qui a montré son utilité pendant les périodes de faible conjoncture, pour « doper » l'accession à la propriété, l'orientation est plus préoccupante. Le maintien d'une aide à l'accession à la propriété semble essentiel dans une période de relatif ralentissement de l'activité immobilière.

Enfin, les crédits des **aides personnelles** pour 2004 connaissent une modération certaine, mais l'absence d'indication sur les économies à réaliser, le moindre dynamisme des cotisations employeurs peuvent laisser craindre un « sous-calibrage » qu'il faudra compenser en cours d'année.

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Majorations de crédits à titre non reconductible

- 5.400 euros **sur le chapitre 44-30/20** (interventions en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme – actions de concertation, de formation et d'animation) ;

- 50.000 euros en AP et CP **sur le chapitre 57-30/10** (études en matière de construction, de logement, d'habitat et d'urbanisme – études centrales et locales) ;

- 10.000 euros en AP et CP **sur le chapitre 65-48/10** (construction et amélioration de l'habitat – opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 octobre 2003 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné les crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : **II. Urbanisme et logement, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial.**

En introduction, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a expliqué que pour 2004, le budget de l'urbanisme et du logement serait de 6,7 milliards d'euros en moyens de paiement, soit une diminution de près de 9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, cette baisse s'expliquant pour l'essentiel par une forte réduction des crédits d'investissement.

Puis il a présenté ses principales observations.

Il a tout d'abord expliqué que le projet de loi de finances pour 2004 faisait apparaître pour le budget du logement d'importantes diminutions de crédits, jusqu'à 25 % pour les dépenses en capital, en crédits de paiement, mais il a tenu à souligner combien la comparaison traditionnelle de loi de finances initiale à loi de finances initiale avait peu de sens. Ainsi, il a rappelé que les huit premiers mois de l'exécution du budget 2003 montraient de nombreux mouvements de crédits sous forme de reports, d'annulations ou de gels, les crédits disponibles pour les investissements s'étant révélés sensiblement inférieurs en réalité aux crédits votés en 2003.

En deuxième observation, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a abordé la question des aides personnelles au logement. Il a rappelé que depuis 1997, le nombre de bénéficiaires de ces aides s'était stabilisé et que le versement des employeurs, qui finançaient à hauteur de 60 % les aides personnelles au logement, avait fortement progressé. L'Etat avait ainsi pu financer la réforme des aides personnelles qui avait consisté en la mise en place d'une aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au revenu minimum d'insertion (RMI).

Il a rappelé que dans la dernière loi de finances, des mesures d'économies sur les barèmes avaient été annoncées. Une de ces mesures consistait à créer des plafonds spécifiques pour les couples d'étudiants, afin d'harmoniser leur situation avec celle des colocataires. Les décrets d'application avaient été publiés en juin et juillet 2003. Le gouvernement avait cependant suspendu cette mesure en septembre 2003 dans l'attente des conclusions d'un rapport demandé à M. Jean-Paul Anciaux, député, sur le logement et les aides aux étudiants.

Il a ajouté que, pour 2004, le gouvernement annonçait de nouvelles mesures d'économie, pour un gain budgétaire de 185 millions d'euros, mais qu'il

n'avait pu en obtenir le détail, dans la mesure où les arbitrages n'étaient pas encore rendus.

Enfin, il a souhaité que se mettent rapidement en place deux réformes : la simplification du circuit de financement et la prise en compte des fichiers fiscaux pour le calcul des aides personnelles. S'agissant du premier point, il s'est réjoui de l'annonce prochaine de la fusion des deux fonds qui géraient les aides personnelles (fonds national d'aide au logement et fonds national de l'habitation). S'agissant du second point, il a souhaité que cette réforme qui visait à la simplification administrative par la suppression de cinq millions de déclarations puisse s'appliquer au 1^{er} janvier 2005.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a commenté l'évolution des crédits en faveur du logement locatif social.

Il a rappelé que le ministère annonçait que, malgré sa diminution, la dotation en faveur de l'investissement locatif social pour 2004 devrait permettre la réalisation de 80.000 logements.

Il a donné plusieurs explications à cet apparent paradoxe.

Il a relevé, tout d'abord, que l'objectif de 80.000 logements ne recouvrait pas les seuls logements financés grâce au budget de l'Etat. Ils comprenaient non seulement les traditionnels logements subventionnés par des « prêts locatifs à usage social » (PLUS) et des « prêts locatifs aidés d'intégration » (PLA-I) mais aussi des logements aidés par des prêts locatifs sociaux (PLS) qui ne bénéficiaient pas de subvention directe, mais d'aides fiscales, comme l'application de la TVA à taux réduit, ou l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Il a ajouté que l'objectif de 80.000 nouveaux logements sociaux comprenait également les logements financés par la nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les logements intermédiaires de l'association foncière du 1 % logement.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a ensuite précisé que la deuxième explication de la baisse des crédits en matière de construction sociale, malgré les objectifs ambitieux, était la baisse du taux du livret A.

Il a, en effet, rappelé que la subvention de l'Etat représentait en moyenne entre 7 % et 14 % des plans de financement, alors que les prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations en représentaient respectivement 67,3 % et 31,8 %. Ainsi, il a souligné que les seules évolutions du budget de l'Etat ne permettaient pas de mesurer l'ampleur des aides publiques à la construction sociale, les avantages de taux étant supérieurs aux aides budgétaires. Il a ajouté que les subventions budgétaires moyennes devraient diminuer en 2004, pour atteindre environ 3.000 euros. Cette diminution serait cependant intégralement compensée, selon le ministère chargé du logement, par l'effet de la baisse du livret A.

Enfin, rappelant la crainte des organismes de logements sociaux qu'une évolution à la hausse du taux du livret A dans les années à venir ne réduise l'avantage obtenu cette année, il a estimé que les objectifs de construction sociale ne pourraient être atteints en 2004 qu'à la condition d'une mobilisation de tous les acteurs et d'une mise en place rapide du programme de rénovation urbaine.

S'agissant des opérations de rénovation, compte tenu de la généralisation de la TVA à taux réduit sur l'ensemble des travaux d'amélioration du parc HLM et des moyens budgétaires consacrés à la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale dite « PALULOS », il a indiqué que le ministère chargé du logement estimait que les organismes disposaient de moyens suffisants pour entretenir leur parc.

Il a rappelé que l'an dernier avait été annoncée la distribution de 100.000 PALULOS. Il a estimé peu probable que cet objectif soit atteint, même s'il était reconduit pour 2004, 60.000 rénovations devant se situer en zone urbaine sensible.

Enfin, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il avait proposé en 2003 d'améliorer la réflexion en matière d'accession sociale à la propriété, en relevant que le nombre de ventes de logements HLM au niveau national était excessivement réduit.

Il s'est félicité du fait que pour 2004, le ministère chargé du logement mettait en place un nouveau prêt, le prêt social location accession (PSLA) qui devrait permettre à 5.000 ménages d'accéder à la propriété après une phase locative de l'ordre de quatre ans.

Ensuite, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a précisé les enjeux du programme national de rénovation urbaine défini par la loi du 1^{er} août 2003 dans les zones urbaines sensibles.

Il a rappelé que son collègue Eric Doligé avait mis en valeur les objectifs ambitieux assignés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avec un programme moyen de 40.000 constructions, démolitions et réhabilitations par an sur la période 2004-2008. Il s'est réjoui que les objectifs associés au présent projet de loi de finances soient inférieurs à cette moyenne théorique : l'ANRU devrait démolir 20.000 logements en 2004 dans les ZUS et un nombre équivalent serait produit.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a évoqué l'aide à la pierre dans le logement privé, avec les crédits disponibles pour le prêt à taux zéro et pour l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).

Il a rappelé que depuis 1997, de nombreuses mesures avaient été prises pour limiter le coût du prêt à taux zéro, leur nombre s'étant ainsi fortement réduit, passant de 123.000 prêts émis en 1997 à 102.000 en 2002, et les deux premiers trimestres de 2003 montrant une tendance à la baisse assez marquée, de l'ordre de 7 %.

Il a expliqué que de nouvelles économies étaient prévues sur le prêt à taux zéro en 2004. Tout d'abord, en positif, le gouvernement avait décidé l'allongement de la durée du différé de remboursement pour les ménages disposant des revenus les plus bas, cette disposition étant en partie compensée par le raccourcissement de la durée concernant les ménages ayant les plus hauts revenus du barème. Ensuite, en négatif, le gouvernement procédait à la modification des règles de prise en compte des ressources. Jusqu'à présent, il était tenu compte des revenus perçus les deux années précédant la demande du prêt : il avait été décidé de prendre, désormais, comme référence les revenus de l'année n-1.

Il a expliqué que cette mesure visait plus particulièrement les personnes entrant dans la vie active, qui étaient non imposables ou faiblement imposables deux ans auparavant. Il s'agissait donc d'éliminer une forme « d'effet d'aubaine », même si cet effet avait l'avantage de donner une incitation à de jeunes ménages à accéder à la propriété rapidement.

Il a en effet noté que ce « recalibrage » du prêt à taux zéro était particulièrement fort, puisque les dotations chuteraient d'environ un tiers en 2004. Il a estimé qu'il ne pourrait pas ne pas avoir d'effet sur le nombre total de prêts distribués et sur l'accession sociale à la propriété, dont un rapport de l'inspection générale des Finances et du Conseil général des ponts et chaussées avait pourtant démontré l'intérêt.

Concernant l'ANAH, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a rappelé que depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, son intervention avait été étendue au financement des travaux réalisés par les propriétaires-occupants.

Il a ajouté que les parlementaires avaient été, à plusieurs reprises, amenés à proposer d'abonder la ligne budgétaire. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, l'Assemblée nationale avait obtenu du gouvernement un amendement pour revaloriser de 30 millions d'euros le budget de l'agence.

Cependant, il a fait valoir qu'en exécution, compte tenu des annulations et des gels de crédits, la dotation avait encore été réduite, ce qui effaçait les hausses votées en loi de finances initiale. Il a estimé que dans ces conditions, la dotation affectée à l'ANAH pour 2004 tenait plutôt de la sincérité budgétaire que de la réduction réelle de moyens.

Il a précisé que la contrainte de moyens à laquelle était soumise l'ANAH réduisait ses capacités réelles d'intervention, comme en témoignait la baisse constante de logements subventionnés par l'agence. Il a relevé que la gestion budgétaire de l'année 2003 avait été particulièrement heurtée, avec une distorsion croissante entre le nombre de dossiers éligibles à des subventions et les crédits réellement disponibles. Une modification de la réglementation concernant les travaux éligibles aux subventions de l'ANAH est en cours et devrait permettre en 2004 de diminuer cette distorsion entre les demandes et les moyens.

Il a souligné que le choix était clairement fait de réduire le périmètre d'intervention de l'agence, ceci s'expliquant sans doute par les suites du rapport de la Cour des comptes qui avait mis en cause l'efficacité de la politique menée par cet établissement public, mais aussi par la prise en compte, avec retard, de l'impact de la réduction du taux de TVA pour les travaux dans les logements d'habitation, dont le coût était significatif pour l'Etat.

En dernière observation, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a abordé deux voies de réforme de la politique du logement : la décentralisation et l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a rappelé que la politique du logement social et celle du logement pour les étudiants seraient réorganisées par le projet de loi relatif aux responsabilités locales. En outre, la politique du logement social ferait l'objet d'une délégation de compétences aux structures intercommunales d'agglomération pour la gestion des aides à la pierre, alors que les départements se verraient confier la pleine responsabilité de tous les fonds de solidarité logement (FSL) ainsi que celle du logement des étudiants.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, il a rappelé que le ministère avait décidé d'expérimenter, en 2003, la fongibilité des crédits du chapitre 65-48 affectés au logement locatif social, trois régions étant choisies comme terrains d'expérimentation - Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Nord-Pas-de-Calais. En 2004, cette expérimentation serait généralisée à l'ensemble du territoire.

En conclusion, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget du logement pour 2004 affichait une réduction sensible des crédits qui pouvait laisser à penser que l'investissement avait été délaissé. Cependant, il a observé que cette réduction de crédits s'expliquait en grande partie, pour le logement social, d'un côté, par l'impact de la réduction du taux du livret A et de l'autre, par la montée en charge de nouveaux opérateurs de la politique du logement alimentés par des contributions financières externes au budget de l'Etat.

Concernant le logement privé, il a noté la montée en charge des aides fiscales, qu'il s'agisse de la TVA à taux réduit pour la rénovation des logements ou du nouveau dispositif en faveur du logement locatif privé dit « dispositif Robien », ce qui expliquait, sans aucun doute, la contraction des aides budgétaires en faveur de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat. Il s'est réjoui que, pour 2004, la situation soit stabilisée, après une gestion particulièrement difficile en 2003.

S'agissant de l'évolution des crédits en faveur du prêt à taux zéro, qui avaient montré leur utilité pendant les périodes de faible conjoncture, pour « doper » l'accession à la propriété, il a estimé l'orientation plus préoccupante et il a souhaité le maintien d'une aide à l'accession à la propriété dans une période de relatif ralentissement de l'activité immobilière.

Enfin, rappelant que les crédits des aides personnelles pour 2004 connaissaient une modération certaine, il a regretté l'absence d'indications sur les économies à réaliser, et il a craint que le moindre dynamisme des cotisations employeurs conduise à devoir abonder la ligne budgétaire.

Un débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a relevé qu'un enjeu important en matière de construction sociale serait le budget consacré à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). A ce titre, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial des crédits de la ville**, a indiqué qu'il donnerait toutes les précisions utiles lors de sa présentation du budget de la ville.

M. Jean-Yves Mano, rapporteur pour avis des crédits du logement au nom de la commission des affaires économiques, a salué la présentation faite par le rapporteur spécial, compte tenu de la difficulté à présenter le budget du logement pour 2004 sous un aspect positif. Il a estimé que les aides personnelles au logement seraient « sacrifiées » l'an prochain, alors même que la situation économique se dégradait et que l'évolution des barèmes ne suivrait pas la hausse des loyers. S'agissant du logement locatif social, il a dénoncé un effet d'affichage, puisque 80.000 nouveaux logements devaient être produits alors que les aides budgétaires chutaient de 8 %. Il a déclaré que l'Etat ne tenait pas aujourd'hui ses engagements en matière de financement de la construction sociale, les crédits de paiement ne parvenant pas aux opérateurs. Concernant l'effet de la baisse du taux du livret A, il a expliqué que l'avantage immédiat était réduit, mais qu'il s'apprécierait dans le temps, alors que les organismes sociaux devraient financer l'ANRU pour 30 millions d'euros dès 2004. Concernant les crédits affectés au prêt à taux zéro, il a relevé qu'ils chutaient de 25 % et empêcheraient de jeunes couples d'accéder à la propriété. Enfin, il s'est déclaré très inquiet sur le devenir de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). En conclusion, il a estimé qu'il existait une vraie crise en France, et que le budget du logement proposé par le gouvernement ne permettrait pas d'y répondre.

M. Marc Massion a évoqué les déplacements du Président de la République à Valenciennes et les très importantes promesses faites en matière de rénovation urbaine. Il a estimé qu'il y avait contradiction entre ces promesses et les crédits consacrés au logement pour 2004.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que dans un contexte budgétaire difficile, le gouvernement cherchait à accroître ses objectifs tout en maîtrisant la dépense publique, grâce à la mobilisation des acteurs extérieurs.

A l'issue de ce débat, après que M. Paul Girod, rapporteur spécial, eut exprimé un avis favorable à l'adoption de ces crédits, **la commission a réservé son vote** jusqu'à l'audition du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le mardi 18 novembre 2003.

Le mardi 18 novembre, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer pour 2004.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale.**

Réunie le mardi 21 octobre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (**II. Urbanisme et logement**), sur le **rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial**.

Le mardi 18 novembre 2003, à l'issue de l'audition de **MM. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports et du logement** et **Dominique Bussereau, secrétaire d'état aux transports et à la mer**, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**.

La commission a confirmé son vote le jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.