

N° 72

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IX

### LOGEMENT SOCIAL

Par Mme Françoise HENNERON,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	4
<b>I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : LE CHOIX DE L'EFFICACITÉ</b> .....	6
<b>A. DES PRIORITÉS CIBLÉES</b> .....	6
1. <i>Un budget crédible</i> .....	6
a) Les programmes de démolition et de reconstruction : un assouplissement appréciable de la ligne fongible .....	6
b) Les réhabilitations : une meilleure prise en compte des besoins .....	10
2. <i>Des acquis consolidés</i> .....	11
a) Les aides à la personne : soutenir les ménages les plus modestes .....	11
b) La qualité de service dans les quartiers : améliorer les conditions de vie des habitants .....	14
<b>B. UN BUDGET DE TRANSITION</b> .....	16
1. <i>Une nécessaire réforme de la loi SRU</i> .....	16
2. <i>La question du mode de financement de la politique du logement</i> .....	18
a) L'épargne-logement doit retrouver un rôle clé dans le financement du parc privé.....	18
b) Un financement extra -budgétaire du logement social se développe .....	21
<b>II. LA POLITIQUE DU LOGEMENT : DES ENJEUX CONSIDÉRABLES</b> .....	24
<b>A. FAIRE FACE À UNE OFFRE INSUFFISANTE</b> .....	24
1. <i>Une offre insuffisante de logements</i> .....	24
a) Une lacune commune aux logements sociaux et au parc privé .....	24
b) Un problème aggravé par un nombre important de logements vacants .....	25
2. <i>Une difficulté accrue pour certaines populations</i> .....	26
<b>B. AMÉLIORER LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PLUS DÉFAVORISÉS</b> .....	27
1. <i>Relever le défi de la lutte contre les exclusions</i> .....	27
a) Un bilan incertain de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 .....	27
b) Des dispositifs satisfaisants mais en nombre insuffisant .....	28
c) Trois objectifs majeurs pour le Gouvernement.....	29
2. <i>Renforcer l'effort de lutte contre l'insalubrité</i> .....	30
a) Traiter le problème du saturnisme en priorité .....	30
b) Développer les opérations de résorption de l'habitat insalubre .....	31
<b>C. RETROUVER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'INTERVENTION EN FAVEUR DU PARC PRIVÉ</b> .....	33
1. <i>Développer l'accession sociale à la propriété</i> .....	33
a) Le prêt à taux zéro : un outil efficace à revaloriser .....	33
b) La vente de logements HLM : une réflexion à engager.....	36
c) L'accession très sociale à la propriété : une expérience manquée .....	37
2. <i>Conforter l'amélioration de l'habitat privé</i> .....	38
a) La reconduction des dispositifs d'incitation fiscale .....	38
b) L'extension récente des aides des employeurs .....	38
c) L'ANAH au milieu du gué .....	40

<b>III. LES PERSPECTIVES D'AVENIR : UNE NOUVELLE DONNE</b> .....	44
A. LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION ET D'ORIENTATION .....	44
1. <i>Un programme ambitieux</i> .....	44
2. <i>Un financement simplifié</i> .....	45
B. VERS UNE POLITIQUE DÉCENTRALISÉE DU LOGEMENT ? .....	46
1. <i>Le système actuel</i> .....	46
a) Les communes et leurs groupements .....	47
b) Les départements .....	48
c) Les régions .....	49
2. <i>Quelques pistes de réflexion</i> .....	49
a) Une redéfinition du rôle de l'Etat.....	49
b) Un champ de décentralisation encadré .....	50
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	51

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget pour 2002, malgré la prise de fonctions d'un nouveau ministre et les nombreuses annonces qui l'avaient suivie, enregistrait une baisse de 1,7 % des crédits consacrés au logement social.

En 2003, la conjoncture économique plus défavorable impose au Gouvernement de sélectionner ses priorités avec une grande rigueur.

La stabilité des crédits prévus pour l'an prochain traduit bien cette contrainte.

Ainsi, fort de cette idée qu'il est possible de « *moins dépenser pour mieux dépenser* », le Gouvernement concentre ses moyens sur deux priorités : le développement de l'habitat et le renouvellement urbain.

De fait, les objectifs - 54.000 nouveaux logements, 12.000 démolitions et 100.000 opérations de réhabilitation- sont réalistes au vu des moyens qui leur sont alloués.

En outre, le projet de budget s'inscrit dans une perspective, celle d'une réforme ambitieuse de la politique du logement.

Le nouveau *programme national de lutte contre l'exclusion* dans le domaine du logement améliorera la situation des plus défavorisés.

La *loi d'orientation et de programmation*, dont les grandes lignes ont été présentées cet automne par M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, favorisera un remodelage urbain de grande ampleur.

Enfin, un autre grand chantier s'ouvre au Gouvernement dans le domaine de la politique du logement ; c'est la question de la décentralisation.

Les réformes prévues sont donc multiples.

Si le présent projet de budget présente, à bien des égards, les caractéristiques d'un budget de transition et ne peut, à ce titre, répondre à toutes les attentes, la priorité qu'il donne à l'efficacité est le gage d'une ambition nouvelle pour la politique du logement.

## I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : LE CHOIX DE L'EFFICACITÉ

### A. DES PRIORITÉS CIBLÉES

#### 1. Un budget crédible

a) *Les programmes de démolition et de reconstruction : un assouplissement appréciable de la ligne fongible*

Chaque année, les aides à la pierre permettent la construction d'environ 150.000 logements, soit près de la moitié des logements construits annuellement.

Pour 2003, elles sont stables en moyens de paiement, mais diminuent de 7,6 % en autorisations de programme, du fait de la ligne « accession à la propriété », c'est-à-dire de la moindre dotation au prêt à taux zéro.

#### Les crédits logement et urbanisme en 2003

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
Dépenses ordinaires (1)	5.406,1	5.403,1
Crédits de paiement (2)	1.896,8	1.889,7
<b>Total moyens de paiement (1) + (2)</b>	<b>7.302,9</b>	<b>7.292,8</b>
Autorisations de programme (3)	2.141,9	1.979,3
<b>Total moyens d'engagement (1) + (3)</b>	<b>7.548,0</b>	<b>7.282,4</b>

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

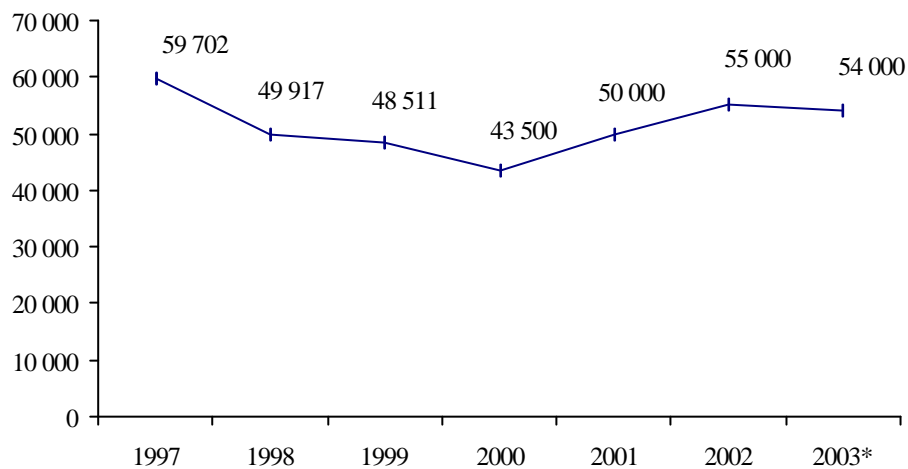
#### • L'effort en faveur de la construction se confirme.

Le budget 2003 consacre un effort particulièrement important pour le parc social : la ligne fongible (*prêts locatifs aidés [PLA], prêts locatifs à usage social [PLUS], prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale [PALULOS]*), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM, bénéficie ainsi d'une augmentation de son montant de 401 à 435,5 millions d'euros (+ 8,6 %), les autorisations de programme passant de 459,1 à 474 millions d'euros (+ 3,2 %).

Ainsi que l'a annoncé le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

« Cette dotation permettra la réalisation effective de 54.000 logements en 2003, soit un niveau sensiblement égal à celui budgété en 2002 (55.000), auxquels devraient s'ajouter près de 4.000 logements réalisés par la nouvelle association foncière du 1 % logement, à des loyers inférieurs à ceux du prêt locatif social (PLS). »

### Programmation de nouveaux logements sociaux



\* en prévisions

**Le projet de budget confirme donc la reprise de la construction sociale**, après quatre années de diminution.

### Nombre de logements sociaux construits 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	<b>79.653</b>	3.336	7.742	<b>11.078</b>
1995	48.901	11.640	<b>60.541</b>	7.471	8.010	<b>15.481</b>
1996	41.603	10.233	<b>51.836</b>	2.945	5.672	<b>8.617</b>
1997	45.272	10.129	<b>55.401</b>	5.755	6.063	<b>11.818</b>
1998	37.176	9.300	<b>46.476</b>	9.913	5.684	<b>15.597</b>
1999	33.932	8.895	<b>42.827</b>	8.708	5.213	<b>13.921</b>
2000	29.329	8.707	<b>38.036</b>	1.859	3.191	<b>5.050</b>
2001	37.193	10.458	<b>47.651</b>	2.493	2.934	<b>5.427</b>

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Après la création du PLUS, qui n'a pas eu les résultats escomptés avant le réajustement à la hausse de ses paramètres en avril 2001, plusieurs tentatives ont vu le jour pour relancer la construction de logements sociaux.

Tout d'abord, la *loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains* (SRU) a créé un dispositif de sanctions à l'égard des communes ne disposant pas d'un nombre suffisant de logements sociaux.

Ensuite, un premier plan de relance de la production de logements locatifs sociaux a été annoncé le 7 mars 2001 et mis en œuvre par le décret du 18 avril 2001 et l'arrêté du 23 avril.

### **Le plan de relance du 7 mars 2001**

Sous le titre « *Plan gouvernemental pour le logement social : programme de réformes – mesures immédiates* », MM. Jean-Claude Gayssot et Louis Besson ont présenté, le 7 mars 2001, un plan de relance en faveur du logement social.

Il était, en premier lieu, proposé d'augmenter de 10 % l'assiette de subvention des opérations de construction et d'acquisition-amélioration, c'est-à-dire des bases de référence pour la détermination du montant de la subvention versée par l'Etat.

A été également décidé de porter le taux de la subvention PLUS de 5 à 8% dans le neuf et de 10 à 15 % dans l'ancien. Cette mesure améliore la rentabilité d'un projet immobilier puisque la part de la subvention dans le financement de l'opération s'accroît par rapport à celle du prêt.

Mais cette bonification n'est possible que dans le cas de la signature d'un plan de relance par l'organisme.

En second lieu, il a proposé une meilleure prise en compte de la charge spécifique liée au foncier en majorant la contribution de l'Etat à la surcharge foncière, c'est-à-dire le surcoût lié à l'acquisition de terrain dans les zones tendues.

Il a enfin annoncé l'intervention du « 1 % logement » dans le financement du logement social sous la forme de prêts à taux bas (1,25 %), assortis d'une remise d'intérêts de 10 ans et sans contrepartie obligatoire de réservation de logements par le 1 %.

Enfin, dans le but d'encourager les organismes qui participent activement à la relance du logement social, le gouvernement précédent a proposé de moduler les aides de l'Etat en fonction de la politique de programmation de ces organismes.

Sont proposés à ces derniers des plans de relance de la production locative, élaborés sur le plan régional ou départemental et conclus pour une durée de trois ans.

Les avantages attachés à la signature de ces conventions sont réels : les organismes bénéficient de la bonification de PLUS ainsi que d'une priorité sur les prêts préférentiels financés sur le 1 %.

L'ensemble de ces mesures, et notamment la mise en place des contrats de relance, ont eu des effets bénéfiques puisqu'elles ont permis, pour l'année 2001, le financement de 56.000 logements locatifs sociaux, contre seulement 42.000 en 2000.



Pour 2002, les chiffres ne sont pas encore disponibles car 70 % des opérations sont réalisés au cours du dernier trimestre de l'année.

Compte tenu des effets du plan de relance, le nombre de logements financés devrait toutefois être sensiblement équivalent à celui de 2001.

Cependant, malgré la levée du « *gel républicain* » pour les crédits relatifs à la construction de logements sociaux, les opérateurs craignent encore une programmation plus faible que prévu en fin d'année.

De fait, le projet de loi de finances rectificative pour 2002<sup>1</sup> confirme l'annulation de 211,5 millions d'euros de crédits de paiement et 128 millions d'euros d'autorisations de programme pour le poste « construction et amélioration de l'habitat », qui regroupe des actions aussi variées que le financement des prêts à taux zéro, des constructions, ou encore de l'ANAH.

- **Les crédits de démolition apparaissent plus réalistes.**

Le précédent gouvernement avait mis l'accent en 2002 sur les démolitions et la qualité de service.

Pour 2002, les crédits consacrés aux démolitions avaient ainsi été triplés, passant de 25,9 à 76,2 millions d'euros, cette enveloppe visant à permettre la démolition d'environ 15.000 logements HLM (contre 10.000 en 2001 et 6.000 en 2000), tout en améliorant le montant de l'aide apportée par opération.

Mais les résultats sont encore faibles, puisque 7.000 démolitions seulement ont pu être réalisées réellement en 2002, du fait des procédures complexes de démolition, et de la nécessité de trouver des solutions pour le relogement des habitants des immeubles démolis, et du coût de plus en plus important des démolitions.

### **Le coût des opérations de démolition**

(en euros)

	<b>Coût moyen de travaux par logement</b>	<b>Coût moyen lié au capital restant dû par logement</b>	<b>Coûts moyens sociaux par logement</b>
1999	4.758	3.846	1.139
2000	5.361	2.831	773
2001	6.146	3.017	417

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Pour 2003, les crédits de démolition, nécessaires à la politique ambitieuse de renouvellement urbain souhaitée par le Gouvernement, ont été calculés pour financer la démolition de 12.000 logements.

<sup>1</sup> *Projet de loi AN n° 382 (12<sup>ème</sup> législature) déposé le 20 novembre 2002.*

Ils s'élèvent ainsi à 60 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les subventions automatiques du 1 % logement prévues par les conventions du 11 octobre et du 11 décembre 2001.

L'objectif est donc plus proche de la réalité des contraintes pour ce type d'opérations. **La réduction de l'enveloppe des crédits est donc la conséquence d'un souci de transparence.**

Il faut toutefois rappeler que les besoins en matière de reconstruction-démolition sont estimés entre 150.000 et 200.000.

Les opérations menées, bien qu'en progrès certain, ne sont donc pas encore à la hauteur des besoins.

*b) Les réhabilitations : une meilleure prise en compte des besoins*

Les aides à la pierre permettent l'amélioration et la réhabilitation de près de 230.000 logements, tout type d'habitat confondu.

Dès 2000, l'orientation fixée par le précédent gouvernement a été de recentrer la politique du logement social sur le financement de nouveaux logements, au détriment de la rénovation du parc HLM.

**PALULOS : nombre de logements et crédits utilisés**

	Nombre de logements		Crédits utilisés en euros courants		
	PALULOS (réhabilitations lourdes)	PALULOS (petits travaux)	PALULOS (réhabilitations lourdes)	PALULOS (petits travaux)	Total
1994	136.414	36.282	303.495.994 €	11.948.865 €	315.444.859 €
1995	95.086	29.600	208.501.405 €	8.481.217 €	216.982.622 €
1996	108.273	27.888	221.548.373 €	6.140.831 €	227.689.203 €
1997	156.073	20.105	316.171.288 €	5.446.061 €	321.617.350 €
1998	139.531	26.621	161.332.876 €	5.031.231 €	166.364.107 €
1999	134.075	25.875	172.700.776 €	4.362.054 €	177.062.829 €
2000	123.248	31.928	174.716.974 €	6.117.340 €	180.834.314 €
2001	88.102	30.445	131.824.055 €	6.806.567 €	138.630.623 €

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

**L'augmentation de la ligne fongible pour 2003 permet un effort accru en faveur des PALULOS, dont le nombre avait été réduit ces dernières années, de façon à satisfaire les besoins croissants de réhabilitation du patrimoine HLM.**

En effet, 70 % des immeubles du parc ont été construits il y a plus de vingt ans.

Par ailleurs, il faut noter que l'annonce de 110.000 PALULOS en 2002, comme celle de 120.000 en 2001, n'ont pas été respectées, l'année 2001 ayant connu une très forte chute des opérations lourdes qui se sont élevées en définitive à 88.000.

Paradoxalement, l'objectif de 100.000 PALULOS pour 2003 est donc plus réaliste que celui de 2002, compte tenu des nouveaux moyens financiers dégagés.

Parmi les logements réhabilités en 2003, les opérations relevant des sites de la politique de la ville ou intégrés dans une action de renouvellement urbain, ainsi que les opérations concernant la mise en sécurité des ascenseurs, seront prioritaires.

Le projet de loi relatif à la sécurité dans les ascenseurs comprendra, pour l'essentiel, des dispositions de normalisation. Le coût des dispositifs rendus nécessaires pourra être financé, dans le parc social, par des PALULOS et, dans le parc privé, par des aides de l'ANAH.

Pour 2003, il appartient toutefois aux organismes de définir une stratégie d'intervention sur leur parc qui prenne en compte la qualité du service global à offrir aux habitants et analyse les perspectives alternatives de démolition et de réhabilitation.

Dans cette perspective, le Gouvernement incite les organismes HLM à se doter de « *plans stratégiques de patrimoine* », qui pourront 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 tel plan d'ici fin 2002.

## **2. Des acquis consolidés**

### *a) Les aides à la personne : soutenir les ménages les plus modestes*

L'effort de solidarité envers les Français les plus modestes dans le domaine du logement se traduit en particulier par l'importance accordée aux aides personnelles au logement.

Ces aides sont de trois sortes :

- **l'allocation de logement social (ALS)**, financée par le *Fonds national d'aide au logement (FNAL)*, alimenté par une contribution de l'Etat et le produit de deux cotisations à la charge des employeurs. La *Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)* verse à ce fonds une subvention pour une micro-prestation, l'allocation de logement temporaire (ALT), au profit des associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ;

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**, financée par le *Fonds national de l'habitat* (FNH), alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales et du FNAL. Il est équilibré par une subvention de l'Etat ;

- **l'allocation de logement familial (ALF)**, financée par la CNAF dans son intégralité.

Avec les *Fonds de solidarité pour le logement* (FSL), les aides personnelles constituent **73 % du budget de l'urbanisme et du logement**.

Elles concernent 6,2 millions de ménages, dont 5,3 millions au titre de la location et 853.000 au titre de l'accession à la propriété. Le nombre de bénéficiaires est globalement stable depuis 1997, après une croissance très importante due au bouclage de l'ALS (de 1991 à 1996).

#### Modes d'utilisation des APL

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Location	5.176	5.186	5.360	5.368	5.391	5.345
Accession	973	994	943	905	887	853
<b>TOTAL</b>	<b>6.158</b>	<b>6.169</b>	<b>6.303</b>	<b>6.274</b>	<b>6.278</b>	<b>6.198</b>

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Ces trois aides sont versées, sous condition de ressources, aux personnes qui acquittent un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes ou leur conjoint, ou des personnes à charge.

Les prestations versées s'élèvent à 12,7 milliards d'euros pour 2001 et se partagent, à parts quasi égales, entre l'APL et les AL (ALF et ALS).

Ces prestations sont prises en charge pour environ 40 % par l'Etat, le reste étant pris en charge par le versement des employeurs.

5,349 millions d'euros de crédits, dont 5,234 millions d'euros pour les aides à la personne, étaient ainsi affectés par l'Etat à ces mesures en 2002.

Les crédits sont reconduits en 2003 et les aides à la personne sont privilégiées puisqu'elles atteignent 5,239 millions d'euros (+ 0,09 %), alors que les crédits du FSL diminuent de 4,54 % et ceux dédiés à l'ALT enregistrent une baisse de 4,16 %.

La réforme récente a conduit à l'unification des barèmes dans le secteur locatif, qui couvre 80 % des allocataires, et a ainsi permis un effort accru en faveur des ménages les plus modestes.

### **La réforme des aides au logement**

L'idée de la réforme, annoncée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, est de remonter le barème ALF vers le barème APL, plus favorable, et de créer un « plateau » dans la zone des petits revenus pour éviter les « trappes à inactivité ».

Ce barème unique, mis en place en deux étapes (1<sup>er</sup> janvier 2001 et 1<sup>er</sup> janvier 2002), s'applique à l'ensemble du secteur locatif éligible aux deux aides, soit aux trois quarts des bénéficiaires des aides au logement.

L'unification du barème locatif, qui repose sur la notion de participation personnelle des locataires, est pleinement effectuée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

En revanche, l'objectif d'égalité de traitement selon l'origine des revenus jusqu'au niveau du RMI n'a été atteint qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Le gain mensuel moyen est d'environ 16,5 euros, soit 10 % de l'aide versée, et supérieur à 30,5 euros pour 1,2 million d'allocataires, en particulier de l'ALF.

Une compensation, limitée à 30 euros, a été par ailleurs mise en place jusqu'au 30 juin dernier pour ceux qui ont vu leur aide diminuer.

Son coût total est estimé à près d'un milliard d'euros, dont 50 % à la charge de l'Etat.

Hors de toute réforme du barème, les aides au logement sont revalorisées chaque année au 1<sup>er</sup> juillet.

En 2002, comme en 2003, cette revalorisation sera conforme à la révision des loyers-plafonds, soit 1,2 %.

Toutefois, la situation tendue du marché locatif à Paris et en proche banlieue justifiait qu'un effort spécifique soit fait en faveur des ménages résidant sur cette zone. Ainsi, la revalorisation des aides au logement sera-t-elle, pour ces derniers, de 2 %, ce qui représente un « coup de pouce » de 0,8 %.

Les effets de la croissance économique qu'a connue la France entre 1999 et 2001 ont permis de financer la réforme des aides au logement à budget constant.

Les « fonds logement » ont en effet perçu un supplément de cotisations employeur dont l'assiette, assise sur la masse salariale, était dynamisée par les augmentations de salaire et la réduction du chômage.

Dans le même temps, améliorant la situation des salariés, la croissance de la masse salariale a fait basculer un nombre important de bénéficiaires au-dessus des plafonds de ressources, générant par là une économie conséquente.

Ainsi, entre 1997 et 2001, les versements des employeurs ont progressé d'un 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. De fait, la croissance a financé la réforme des aides au logement.

Le ralentissement du rythme de cette dernière pourrait affecter le financement des aides au logement en sens inverse. La reprise du chômage augmenterait mécaniquement le nombre de bénéficiaires de l'aide tandis qu'elle réduirait la masse salariale, donc, *in fine*, les ressources du « fonds logement ». Difficile à évaluer avec précision, cet aléa, tant sur les dépenses que sur les recettes de ces fonds, pourrait en 2002 s'élever à 60 millions d'euros.

Pour 2003, des mesures ont toutefois été prises sur les barèmes, mais leur effet réel devrait être relativement faible.

#### **Les dotations aux aides personnelles au logement pour 2003**

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale pour 2002	5.234,06
Projet de loi de finances pour 2003	5.239,00
<b>Ecart 2003/2002</b>	<b>+ 4,94</b>
dont	
extension en année pleine de l'actualisation au 01/07/2002	+ 72,50
Mesures d'économies	- 76,50

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

En 2003, plusieurs mesures d'économies ont été annoncées par le Gouvernement, notamment le rétablissement de l'évaluation forfaitaire de ressources pour les étudiants. Ces mesures d'économies, qui s'élèvent à 76,5 millions d'euros, permettent en quelque sorte de financer les mesures de revalorisation précédemment citées.

#### *b) La qualité de service dans les quartiers : améliorer les conditions de vie des habitants*

En appui de la stratégie gouvernementale, marquée par une grande attention portée au parc existant, les crédits consacrés à l'amélioration de la qualité de service dans les quartiers d'habitat social sont reconduits, à l'exclusion des crédits prévus pour la procédure centralisée d'appels à projet décidée en 2002 par le précédent gouvernement, ce qui signifie que les crédits utilisables localement seront maintenus à leur niveau de 2002.

Les crédits de paiement sont ainsi presque triplés et passent de 11,4 à 31,6 millions d'euros. Les autorisations de programme sont en revanche réduites de 47,3 à 31,3 millions d'euros.

Tout aussi indispensables que les crédits destinés à la réhabilitation, les crédits en faveur de la qualité de service permettent le financement d'actions ayant un impact très concret sur la vie quotidienne des habitants et répondant aux attentes fortes exprimées par les ménages en matière de qualité de vie et de sécurité de leur habitat.

A ce titre, ces crédits, qui ont vocation à être contractualisés, constituent un véritable levier permettant d'inciter les bailleurs sociaux à développer des démarches locales de gestion partenariale, dites de « gestion urbaine de proximité » avec les collectivités locales et l'Etat.

Cette aide vise, en premier lieu, à financer certains petits travaux tels que des améliorations dans les logements et les parties communes ou des opérations en faveur du fonctionnement au quotidien du quartier et de la sécurité.

En second lieu, ces crédits doivent permettre de réaliser des diagnostics d'amélioration de la qualité de service dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou ceux dont les caractéristiques socio-économiques sont similaires.

Comme le souligne, dans son rapport, M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur à la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> :

*« Les efforts et les réflexions engagés par la profession dans ce domaine sont, en outre, de bon augure. »*

*« Si les opérateurs de logement social réalisent aujourd'hui des produits techniques de qualité, conformes aux attentes des utilisateurs, les habitants évaluent aussi la qualité de leur logement en fonction de sa localisation et de son environnement. »*

*« Il convient donc de bien intégrer les projets dans le tissu urbain et de permettre aux populations qui y habitent de disposer de services et d'équipements publics et privés de qualité. »*

*« Par ailleurs, le thème de la qualité de service renvoie également, et surtout, pour les habitants de ces quartiers, à la qualité de leur environnement immédiat et donc de l'entretien courant, de la maintenance des équipements, et des services de base que doit procurer un bailleur. »*

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2003 – Avis urbanisme et logement n° 258 – Tome IX (12<sup>ème</sup> législature).*

De nombreux organismes ont certes développé des démarches de qualité, obtenu une certification, et donc souscrit des engagements de services vis-à-vis de leurs locataires, mais votre rapporteur estime que des progrès peuvent encore être réalisés.

A cet égard, la forte augmentation des crédits pour 2003 marque une première étape.

Toutefois, il faut être conscient que certains bailleurs sont confrontés à des difficultés particulières qu'ils ne peuvent surmonter seuls.

Aussi, les soutiens budgétaires gagneraient à s'accompagner d'une assistance technique et logistique plus développée, ainsi que d'une meilleure coopération entre les services publics et le bailleur, qui ne peut seul améliorer la qualité de l'environnement de ses locataires.

De fait, un groupe de travail a été constitué au sein de l'Union sociale pour l'habitat, pour réfléchir aux mesures à prendre à l'échelle du mouvement pour rendre le niveau de service plus homogène, et apporter une aide spécifique aux organismes en difficulté ou confrontés à des situations locales particulièrement complexes.

## ***B. UN BUDGET DE TRANSITION***

### **1. Une nécessaire réforme de la loi SRU**

Lors des rencontres nationales « *Habiter, se déplacer, vivre la ville* » du 23 juin 1999, M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, annonçait la mise en œuvre d'une « *politique globale au service du développement urbain* ».

Il s'agissait de prolonger les textes adoptés par le Parlement sur l'intercommunalité et l'aménagement durable du territoire : *la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite « loi Chevènement » et *la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, dite « loi Voynet ».

C'est dans ce cadre qu'est intervenue la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ce texte, d'une rare complexité, se donnait pour ambition de réformer, en même temps et en profondeur, le droit de l'occupation des sols et les règles de fonctionnement des copropriétés, permettait aux organismes HLM de venir concurrencer les opérateurs traditionnels du marché de l'accession sociale à la propriété et prétendait renforcer les moyens de lutte contre l'habitat insalubre.



**Il en résulte que cette loi ne propose pas de réflexion globale, en particulier sur la politique du logement.**

Il ne paraît pas ainsi raisonnable à votre rapporteur d'imposer de façon uniforme un quota de 20 % de logements sociaux à toutes les communes sans prendre en compte la diversité des situations locales, en particulier géographiques, telles que les zones inondables ou montagneuses.

Il est également regrettable que cette loi, qui semble avoir été faite uniquement pour la ville, ne prenne pas mieux en compte les équilibres ruraux et que, de façon générale, elle prône la contrainte et la sanction, au lieu du contrat.

Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs jugé ainsi, puisqu'il a censuré, dans sa décision du 7 décembre 2000, le caractère automatique du dispositif de sanction à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif de 20 % de logements sociaux prévu par l'article 55 de la loi.

Cet article institue en effet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, un prélèvement sur les 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.

Aussi, cette disposition, dont les mécanismes sont mal adaptés à la diversité des communes et fondés sur une méfiance des acteurs locaux, n'est pas efficace pour atteindre l'objectif de mixité sociale qui lui avait été fixé.

En outre, dans le cadre d'un approfondissement de la décentralisation, il est regrettable d'entretenir de telles relations avec les acteurs sur le terrain. Les pouvoirs locaux sont par ailleurs tout à fait capables de diversifier leur offre de logements à partir du moment où des incitations et des accompagnements adaptés sont mis en place.

Il faut aussi reconnaître que certaines dispositions de la loi SRU bloquent le marché immobilier et la construction de logements, notamment les règles relatives aux *schémas de cohérence territoriale* (SCOT), aux *plans locaux d'urbanisme* (PLU) et à la *participation pour voies nouvelles et réseaux* (PVNR).

Votre rapporteur se félicite donc de la décision de M. Gilles de Robien de modifier rapidement le texte sur ces points afin de débloquent une situation foncière aujourd'hui largement gelée.

Ainsi, lors du débat qui s'est tenu au Sénat le 12 novembre dernier sur la proposition de loi n° 37 (2001-2002) de M. Dominique Braye et plusieurs de ses collègues, le ministre déclarait-il :

*« Ce dispositif a une certaine efficacité, mais il a montré ses limites. Habile dans l'effet d'affichage, il s'est révélé piètre dans le changement concret de notre tissu urbanistique et social. En effet, son premier tort est de sanctionner financièrement des communes sur une situation de fait.*

*« Il est en cela profondément choquant et injuste, puisqu'il pénalise a priori des communes qui, aujourd'hui, n'ont pas 20 % de logements sociaux en raison de leur histoire et, le cas échéant, de leurs élus passés. »*

Partant de ce constat, il concluait ainsi :

*« Pour parvenir plus efficacement à atteindre l'objectif de mixité sociale, j'ai toujours pensé qu'il fallait faire confiance aux élus locaux ».<sup>1</sup>*

## **2. La question du mode de financement de la politique du logement**

*a) L'épargne-logement doit retrouver un rôle clé dans le financement du parc privé.*

Le système de l'épargne-logement a pour but de permettre la constitution de l'apport personnel nécessaire pour que l'accession à la propriété se fasse dans les meilleures conditions de sécurité financière.

Les prêts d'épargne-logement permettent de financer l'achat de logements neufs ou anciens destinés à l'occupation personnelle ou à la location, l'achat ou la construction de résidences secondaires neuves, et les travaux d'amélioration.

---

<sup>1</sup> JO Débats Sénat – Séance du 12 novembre – page 3647.

### Caractéristiques de l'épargne logement

	PEL	CEL
Versement initial minimum	225 €	300 €
Versements annuels minima	540 €	75 €
Plafond des dépôts	61.200 €	15.300 €
Durée minimale de l'épargne	4 ans	Aucune
Intérêts annuels versés	4,50 %	2 %
Prime d'épargne maximum	1.525 €	1.143,37 €
Caractéristiques intérêts	Exonérés IR et capitalisables annuellement. Soumis aux prélèvements sociaux (taux de 10 %)	Idem
Demande de prêt	4 ans d'existence	18 mois d'existence
Montant maximum du prêt	92.000 €	22.867,35 €
Durée du prêt	2 à 15 ans	Idem
Taux d'intérêt du prêt	4,97 %	3 %
Cumul de prêts PEL/CEL d'un même titulaire	Possible pour des objets différents et dans la limite de 92.000 € de prêt total	Idem

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

Le nombre de plans et de comptes d'épargne-logement (PEL et CEL) s'élevait à 23,72 millions au 31 décembre 2001 (+ 1,58 % par rapport à fin 2000). A la même date, le montant total des dépôts atteignait 226,89 milliards d'euros, en augmentation de 3,35 % par rapport au 31 décembre 2001.

Mais les prêts épargne-logement, ne représentent que 8% des prêts accordés, même s'ils ont nettement progressé (+ 22,6 %), grâce à l'arrivée à échéance de générations de plans dont les taux d'intérêt sont concurrentiels avec ceux des prêts libres.

Ces derniers représentent 80 % des prêts immobiliers accordés aux ménages. Ils se sont accrus de 3,8 % en liaison avec les taux d'intérêt toujours attractifs proposés par les établissements de crédits. Ils ne représentaient cependant, au début des années quatre-vingt, qu'un quart environ des crédits, à égalité avec les prêts aidés (2 % seulement aujourd'hui) et loin derrière les prêts épargne-logement réglementés.

Existent enfin également des prêts immobiliers conventionnés (9 % du total), qui ont diminué de 4,3 % en raison, notamment, de la concurrence des prêts libres.

Les chiffres et les études effectuées sur le sujet soulignent très clairement que **l'épargne-logement est aujourd'hui partiellement détournée de son objet.**

Elle est devenue un outil d'épargne classique, rémunéré à 4,5 % net d'impôt pour les plans ouverts depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000, et ne finance que très rarement, et dans une moindre mesure, l'achat d'un logement.

#### Intentions d'utilisation des produits d'épargne-logement

	Total de détenteurs	C'est un bon placement	Achat de logement	Effectuer des travaux	Faire bénéficier un proche des droits acquis	Autres
Nombre	9.701.430	3.763.969	2.319.995	2.085.684	968.633	559.910
Part sur total des détenteurs (%)	100,00 %	38,80 %	23,91 %	21,50 %	9,98 %	5,77 %

Source : Enquête INSEE 1998 « patrimoine des ménages »

Le volume des excédents de trésorerie de l'épargne-logement ne cesse de progresser depuis les années quatre-vingt, les dépôts sur les PEL ne cessant d'augmenter, alors que les encours de prêts diminuent.

L'environnement financier et la fluctuation des taux du marché concurrentiel influent en effet de manière très importante sur le système de l'épargne-logement.

De fait, avant l'augmentation de sa rémunération au 1<sup>er</sup> juillet 2000, ce type d'épargne a connu des aménagements successifs, consécutifs à la baisse des taux d'intérêt depuis 1993.

Les taux de rémunération sont ainsi passés de 6% en 1993 pour les PEL à un minimum de 3,6 % en 1999 (de 2,75 à 1,5 % pour les CEL).

Cette situation entraîne logiquement une forte variabilité dans l'ouverture des plans et des comptes d'épargne-logement.

En outre, le dispositif de l'épargne-logement est handicapé par la détermination du prêt en fonction de la durée d'emprunt, ce qui constitue un frein qui rend ce financement de plus en plus accessoire.

En effet, plus le prêt sollicité est important, plus la durée de remboursement sera réduite. Ce système augmente mécaniquement le montant des mensualités et réduit les capacités d'emprunt des ménages, notamment des plus modestes.

Par ailleurs, ce système de l'épargne-logement, par l'exonération d'impôt applicable aux intérêts perçus par les épargnants et par les primes versées en fin de période d'épargne, représente un coût budgétaire et fiscal estimé à environ 2,5 milliards d'euros par an pour l'Etat.

L'épargne-logement n'est pourtant pas dénuée de tout intérêt. Son impact ne doit ainsi pas seulement se résumer au prêt épargne-logement : c'est également un produit sécurisant qui reflète une partie de l'effort d'épargne des ménages permettant de préparer dans de bonnes conditions un projet d'accession à la propriété.

Il est cependant justifié, compte tenu de son coût, de rechercher les moyens de le rendre socialement plus juste et surtout économiquement plus efficace.

Un système pérenne gagnerait à être créé qui soit le moteur du financement de l'immobilier, complétant ainsi les dispositions prises pour l'accession à la propriété (prêt à taux zéro) et pour l'investissement locatif (loi Besson).

**Ce système doit enfin pouvoir répondre à sa vocation première : le financement d'un logement.** Pour ce faire, il doit ainsi mieux lier l'avantage fiscal et la prime de l'Etat à l'achat d'un logement.

*b) Un financement extra-budgétaire du logement social se développe*

**• La participation du 1 % logement au renouvellement urbain**

Le 12 octobre 2001, l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) signaient une convention de prolongation de la convention du 3 août 1998, afin que « *ces emplois du 1% logement contribuent à une politique ambitieuse de renouvellement urbain* ».

Cette convention prévoit que la participation des employeurs à l'effort de construction, dite « 1 % logement », affectera 450 millions d'euros par an, après une période de montée en régime, à la politique du renouvellement urbain, sous diverses formes : le financement de démolitions de logements locatifs sociaux *via* des subventions aux maîtres d'ouvrage, le traitement de copropriétés dégradées, et le versement de subventions pour les *prêts au renouvellement urbain* (PRU).

Pour 2003, l'article 18 du projet de loi de finances prévoit un versement de 250 millions d'euros de l'UESL au budget de l'Etat.

Mais la convention prévoit également que « *d'autres affectations pour des sommes dont il serait anticipé qu'elles ne seront pas consommées l'année suivante, ou constaté qu'elle n'ont pas été consommées l'année en cours pourront être prévues en lien avec des actions de renouvellement urbain.* »

Il est clair que ces sommes ne serviront pas à l'usage qui leur est destiné par la convention.

Pour sa part, le rapporteur général de la commission des Finances, M. Philippe Marini, avait proposé de supprimer ce versement pour 2002, qu'il estimait « *contraire à la convention de 1998 car ayant le caractère d'un prélèvement sans contrepartie* ».

Ce débat sur l'utilisation du 1% logement prolonge celui ouvert en 1995 sur le financement du prêt à taux zéro sur les réserves du 1 %.

Cette ponction permettait néanmoins au 1 % de justifier son existence : promouvoir l'accès social à la propriété.

Les partenaires de l'UESL ne souhaitent pas financer le prêt à taux zéro et ont obtenu de l'Etat, par la convention de 1998, une sortie progressive de cet engagement.

Or, le renouvellement urbain semble plus éloigné des objectifs du 1 % que l'accès social à la propriété.

- **La création de l'Association foncière logement**

Un autre indice du développement croissant d'un financement extralégal de la politique du logement social *via* le 1 % est la création d'une « association foncière ».

Constituée début 2002 par les partenaires sociaux, gérée par ces derniers et financée sur le 1 % logement, l'association foncière doit progressivement investir 2 milliards d'euros par an, en fonds propres, par l'intermédiaire de sociétés civiles immobilières, à l'horizon 2006, dans des programmes immobiliers locatifs.

La société foncière constituera un actif immobilier, dont l'objectif sera d'améliorer les garanties sociales des salariés du secteur assujetti.

Sa mission est d'acquérir et de gérer des immeubles locatifs à usage d'habitation. Les actifs immobiliers ainsi constitués seront, au bout de 15 à 20 ans, transférés aux régimes complémentaires de retraite par répartition des salariés du secteur privé (AGIRC et ARRCO).

Au moins 40 % des logements réalisés acquis par la foncière seront localisés sur des terrains en zones de renouvellement urbain (ZRU) et cédés en contrepartie de l'apport de subventions du 1 % aux opérations de démolitions.

Ces logements ne seront soumis ni à plafond de loyer, ni à plafond de ressources.

En revanche, s'ils sont construits dans les communes souffrant d'une insuffisance de l'offre locative sociale (communes SRU en particulier), les logements acquis par la foncière seront soumis aux plafonds de loyers et de ressources des *prêts locatifs sociaux* (PLS).

Dès 2003, 4.000 logements neufs sont prévus dans le cadre de la foncière.

Si les objectifs de cette réforme peuvent être salués comme ambitieux, les contreparties de l'engagement des partenaires sociaux à leur participation majoritaire dans la foncière doivent toutefois être contrôlées.

Ainsi, tant par sa participation au renouvellement urbain que *via* son action dans la foncière, le 1 % prend une importance croissante dans la politique du logement, dont le financement devient progressivement extra-budgétaire.

On peut en outre observer, comme le souligne l'Union sociale pour l'habitat, que les 54.000 nouveaux logements annoncés pour 2003 comprennent 12.000 financements en PLS, qui ne donnent pas lieu à dotation budgétaire.

Le financement du logement social intervient ainsi, plus souvent qu'auparavant, hors du budget de l'Etat, par les PLS et les nouveaux PRU de la foncière.

**Cette évolution doit toutefois être expliquée par l'ampleur des besoins, qui nécessite une action partenariale afin de dégager des moyens auxquels le budget de l'Etat ne pourrait seul faire face.**

## II. LA POLITIQUE DU LOGEMENT : DES ENJEUX CONSIDÉRABLES

### A. FAIRE FACE À UNE OFFRE INSUFFISANTE

#### 1. Une offre insuffisante de logements

##### a) Une lacune commune aux logements sociaux et au parc privé

S'il ne résout pas tous les problèmes, le présent projet de budget répond à une partie des besoins en logements.

Déjà l'année dernière, votre rapporteur déplorait l'insuffisance de l'offre de logements disponibles.

Le problème s'est accentué depuis quelques années avec la crise de la construction. Cette insuffisance de l'offre touche particulièrement certains ménages, notamment ceux disposant de ressources modestes.

En effet, la construction neuve n'est pas suffisamment adaptée aux caractéristiques des ménages les plus modestes et les 300.000 logements construits en 2001 ne compensent pas le déficit accumulé depuis trente ans (30.000 logements par an).

En outre, la construction locative sociale, qui représente 15 % de la construction neuve, est insuffisante et l'action pour donner une vocation sociale à une partie du parc privé est sous-dimensionnée.

Paradoxalement, l'embellie économique et l'augmentation de la demande de locaux professionnels qui en a résulté ont amplifié ces difficultés.

De fait, la croissance a entraîné la reprise de la progression des loyers à tous les niveaux :

- *dans le parc privé* : une hausse annuelle des loyers de 2 % a été observée dans les grandes agglomérations et de 3,7 % à Paris (pour une augmentation du coût de la vie de 1,2 %) ;

- *dans le parc social* : le gel des loyers est arrivé à terme fin 2001 ; or, l'indice de la construction qui sert de base à la revalorisation des loyers est en progression de 4,76 % par an.



A partir des éléments statistiques livrés par le recensement de 1999, les hypothèses de l'INSEE font apparaître une demande potentielle de près de 350.000 logements par an.

Un rapport du Conseil économique et social d'Ile-de-France, rendu public le 30 septembre dernier, estime à 300.000 le nombre de personnes en attente d'un logement HLM dans cette région, dont la moitié attend depuis plus d'un an.

Les raisons sont connues : des bailleurs en butte à trop de contraintes, des financements insuffisants, trop complexes, et des difficultés à répondre aux exigences de mixité sociale.

La demande de HLM reste donc supérieure à l'offre : sur un million de demandes annuelles, la moitié sont satisfaites dans l'année au plan national mais six départements sur dix restent en dessous de cette moyenne.

En outre, si 56.000 logements sociaux ont bien été construits en 2001, soit un léger redressement (40.000 précédemment), 12.000 autres logements sont sortis la même année du parc HLM, du fait de démolitions ou de ventes aux locataires.

Enfin, la question de l'insuffisance de l'offre privée à vocation sociale continue à se poser, puisqu'en 2001 moins de 10.000 logements ont été conventionnés grâce aux aides de l'ANAH sur les 135.000 qui ont été rénovés grâce à elle, soit près de 100.000 logements qui ont changé de gamme de loyer.

*b) Un problème aggravé par un nombre important de logements vacants*

Votre rapporteur rappelle également que **l'adaptation de la politique du logement social à la demande ne se limite pas aux opérations lourdes de démolitions, constructions et réhabilitations, mais passe aussi par la réduction du taux de vacance.**

Ainsi, au 31 décembre 2000, on dénombrait environ 130.000 logements vacants dans le parc locatif social (3,3 % du parc), dont :

- 23.000 logements vides (0,5 % du parc) pour cause de réhabilitation lourde, de démolition ou de vente prochaine ;

- 45.000 logements vacants (1,2 % du parc) depuis moins de trois mois, c'est-à-dire en période d'attente normale entre deux locataires ;

- 65.000 logements inoccupés (1,6 % du parc) depuis plus de trois mois, faute de nouveau locataire : ce dernier aspect de la vacance augmente fortement depuis quelques années.

Le taux de vacance est par ailleurs beaucoup plus élevé dans les *zones urbaines sensibles* (ZUS) puisqu'il y atteint 6%, contre 2,6 % hors ZUS et *zones de revitalisation rurale* (ZRR).

Votre rapporteur estime que **ce phénomène de la vacance dans le parc social mériterait d'être mieux analysé afin d'engager réellement une politique de reconquête de cet habitat dans certains quartiers.**

## **2. Une difficulté accrue pour certaines populations**

Dans son « *Rapport annuel 2001 sur l'état du mal logement en France* », la fondation Abbé Pierre, auditionnée, par ailleurs, par votre rapporteur, estime à 3,1 millions le nombre de personnes sans logement ou en situation de « mal logement », avec des situations très diverses :

- 86.000 sans logis (selon l'enquête de l'INSEE fin 2001) ;
- 200.000 personnes dont la résidence principale est une chambre d'hôtel, un habitat de fortune ou qui sont hébergées chez des parents ou des amis ;
- 500.000 personnes en habitat temporaire ou provisoire (hôtel, meublé, hébergement chez des tiers) ;
- 1,9 million de personnes occupant des logements sans confort sanitaire de base ;
- 600.000 personnes en situation de surpeuplement critique.

De manière moins dramatique, une autre catégorie de la population est souvent en attente d'un logement : les jeunes adultes.

Ainsi, en dépit des dispositifs d'aides à la personne institués en leur faveur, beaucoup d'entre eux ne peuvent accéder à un logement.

Les contributions du rapport général du Plan « *Jeunesse, le devoir d'avenir* » et du Conseil économique et social « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* » fournissent des observations intéressantes.

Selon l'enquête « *logement des jeunes* » mentionnée par le rapport du Plan, 75 % des jeunes adultes souhaiteraient vivre de manière indépendante alors qu'ils ne sont que 45,5 % à être effectivement dans cette situation.

Si le problème du logement autonome des jeunes adultes n'est pas détachable du débat plus global sur leur autonomie, votre rapporteur devait toutefois ici s'en faire l'écho.

## **B. AMÉLIORER LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PLUS DÉFAVORISÉS**

### **1. Relever le défi de la lutte contre les exclusions**

#### *a) Un bilan incertain de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*

Dans le cadre de son rapport annuel 2001 remis au Président de la République et au Premier ministre de l'époque, le *Haut comité pour le logement des personnes défavorisées* procède à une évaluation des dispositions relatives au logement dans la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions.

Le rapport du Haut comité s'intéresse en particulier à la réforme des attributions de logements sociaux.

Il identifie deux difficultés principales dans la mise en œuvre de cette réforme : la définition de structures intercommunales et celle du public visé.

S'agissant de la première difficulté, le Haut comité rappelle qu'en 2000, 337 bassins d'habitat étaient envisagés alors que seuls 126 avaient été créés fin 2001 dans 39 départements. L'intercommunalité reste donc faible dans le domaine du logement.

La seconde difficulté, la définition du public visé, se révèle être l'obstacle majeur à la mise en œuvre d'une réforme pourtant nécessaire.

La loi considère comme prioritaires les personnes qui cumulent « difficultés économiques » et « difficultés sociales ».

Le Haut comité observe, à cet égard, qu'une lecture exagérément optimiste ou restrictive conduit à sous-estimer, dans un tiers des départements, le nombre de ménages concernés (20 à 150 ménages au lieu de 150 à 1.400 réellement)

Le rapport souligne que « *les discussions, blocages, négociations se sont beaucoup noués autour de ce chiffre (N.B. : le nombre de ménages très défavorisés) qui représente moins de 1 % du nombre total de logements locatifs sociaux dans plus de la moitié des départements* ».

En outre, il a été constaté un décalage entre les positions prises par l'Union des HLM et l'attitude prudente, voire défensive, de certains organismes vis-à-vis des accords collectifs triennaux, conclus entre les bailleurs sociaux et le préfet, qui fixent un objectif d'attribution de logements sociaux aux publics les plus en difficulté.

**Votre rapporteur ne peut donc que relayer ce constat et regretter les insuffisances dans l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.**

Ces insuffisances deviennent des lacunes dans le domaine de la lutte contre le saturnisme, ce que votre rapporteur déplore fortement.

*b) Des dispositifs satisfaisants mais en nombre insuffisant*

Dans le domaine du logement, la solidarité avec les plus défavorisés se traduit par des dispositifs spécifiques, concernant 250.000 ménages et incluant les aides aux locataires en impayés de loyer et l'accompagnement social des personnes en difficulté, dans le cadre des *Fonds de solidarité pour le logement* (FSL).

Ces fonds ont vu leur rôle se développer ces dernières années. Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé. La participation des communes et des départements a aussi nettement augmenté : de 28,7 à 80,5 millions d'euros entre 1998 et 2001.

De fait, la trésorerie des FSL a progressé de manière importante : 143 millions d'euros fin 1999, 153 millions d'euros fin 2001, année où près de la moitié des FSL avaient une trésorerie excédentaire.

C'est pourquoi en 2002, une première réduction de la dotation de l'Etat aux FSL a été mise en œuvre.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2002 prend, en outre, acte d'une annulation de 4 millions d'euros des crédits de paiement alloués aux FSL.

Cette réduction se poursuit en 2003 avec une baisse de 4,6 % (78,3 millions d'euros), mais une rationalisation de la gestion permettra de faire face aux besoins en utilisant notamment les trésoreries excédentaires.

**Votre rapporteur approuve le principe d'un ajustement de la dotation budgétaire aux besoins réels, dans la mesure où cela ne portera pas atteinte à l'action des fonds et où les départements et communes ne seront pas sollicités davantage pour suppléer les contributions de l'Etat.**

Des aides destinées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées sont également prévues, même si, il est vrai, les crédits de ce poste sont en diminution par rapport à 2002.

Ainsi, l'aide au logement temporaire se voit dotée pour 2003 de 31,7 millions d'euros, soit 4,2 % de moins que l'an passé.

Les aires d'accueil bénéficient d'aides à l'investissement pour leur réalisation ou leur réhabilitation pour un montant de 32,6 millions d'euros (à comparer aux 22,87 millions d'euros en loi de finances pour 2002).

La situation actuelle mérite que soit donné un nouvel élan à la lutte contre l'exclusion dans la politique du logement.

*c) Trois objectifs majeurs pour le Gouvernement*

Le 5 novembre dernier, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et Mme Dominique Versini, secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, présentaient au secteur associatif les orientations du *programme national de lutte contre l'exclusion dans le domaine du logement*.

Les priorités retenues, articulées autour de trois objectifs majeurs, pourraient être, pour certaines d'entre elles, « *rapidement opérationnelles* ».

• **L'accès et le maintien dans le logement**, élément fondateur de la lutte contre l'exclusion, doivent être effectifs pour tous :

- l'accès aux droits et à l'information devrait être facilité par la mise en place d'organismes uniques afin que les administrés n'aient qu'un seul interlocuteur, d'une part, pour l'accès au logement, d'autre part, pour l'information sur celui-ci ;

- l'accompagnement des locataires faisant l'objet d'une décision d'expulsion sera amélioré dans toutes les phases de la procédure. L'élaboration d'un cahier des charges de l'enquête sociale, d'un guide méthodologique à l'usage des travailleurs sociaux, l'accompagnement social systématique après le jugement sont notamment à l'étude ;

- les résidences sociales, mises en place afin de répondre au besoin de logement temporaire de personnes ou familles en difficulté pour accéder à un logement, seront développées en partenariat avec les collectivités locales ;

- les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser pourront être aidés. Des formes d'habitat très diversifiées sont prévues pour ce faire ;

- le droit au logement sera renforcé pour être effectif et équitable sur l'ensemble du territoire. La transparence dans les attributions de logements sera ainsi renforcée et un droit de recours sera proposé au demandeur qui ne s'est pas vu proposer un logement « *dans un délai anormalement long* ».

• **Pour redonner confiance aux bailleurs privés**, M. Gilles de Robien souhaite rendre plus « *attractif l'investissement dans la pierre et sécuriser ces bailleurs* ».

Selon le ministre, le parc privé représente un gisement important pour le développement d'une forme de logements à loyers maîtrisés. Ce parc doit être reconnu de ce fait comme un acteur à part entière du logement social.

Ainsi, une nouvelle fiscalité plus favorable aux bailleurs sera prévue et les travaux engagés sur la garantie locative poursuivis.

- **Les bailleurs sociaux seront encouragés à s'investir** davantage dans des programmes « *très sociaux* ». Les coûts spécifiques inhérents à la gestion d'un parc privé social devront être mieux appréhendés.

Est ainsi prévue une remise à plat du dispositif d'aide aux bailleurs sociaux (aide à la médiation locative, à la gestion locative directe) en vue de permettre une meilleure prise en compte « *des éventuels surcoûts d'intérêt social* ».

Ce programme de renforcement de la lutte contre l'exclusion, dont votre rapporteur se félicite, devrait être mis en œuvre à partir du mois de décembre 2002.

## **2. Renforcer l'effort de lutte contre l'insalubrité**

### *a) Traiter le problème du saturnisme en priorité*

Dans le cadre du nouveau programme national de lutte contre l'exclusion dans le domaine du logement, est prévue la poursuite de la lutte contre l'habitat indigne, avec notamment pour souci d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le saturnisme.

Ainsi, le repérage individuel des situations d'habitat indigne sera assuré par les équipes de *maîtrise d'œuvre urbaine et sociale* (MOUS) qui effectueront un état des lieux et faciliteront le traitement des logements insalubres.

Votre rapporteur estime qu'il est urgent de lutter contre le saturnisme, priorité de santé publique pour les enfants, et se félicite à cet égard de l'objectif annoncé par le ministre.

En effet, si la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité est depuis longtemps un objectif majeur de la politique du logement, ses moyens sont souvent dispersés et sous-consommés faute de procédures réellement efficaces.

De fait, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 annule 8,4 millions d'euros de crédits de paiement sur la ligne « *lutte contre le saturnisme et l'insalubrité* ».

Ainsi, M. Gilles de Robien lui-même a-t-il observé lors de son audition du 15 octobre dernier devant la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale :

*« Les moyens consacrés à la lutte contre le saturnisme ont été sous-consommés dans le passé en raison du nombre limité de départements couverts par les arrêtés de zonage, ce qui permet de disposer aujourd'hui de crédits reportés pour faire face aux besoins qui sont maintenant importants. L'ensemble des besoins exprimés pourra ainsi être satisfait. »*

C'est la raison pour laquelle le budget du logement pour 2003 (*chapitre 37-40, article 70*), ne prévoit que 5 millions d'euros pour le poste « *lutte contre le saturnisme et l'insalubrité* », contre 9,15 millions en 2002, soit une baisse de 45,4 %.

Ce constat d'une sous-consommation de ces crédits, qui est également celui fait par *le pôle d'appui national à l'éradication de l'habitat indigne*, créé en 2002, est à l'origine de la définition de trois priorités concernant le saturnisme dans le programme national de lutte contre l'exclusion :

- une meilleure information des services et une communication plus élargie sur le dispositif auprès des usagers, des associations et des entreprises intervenantes ;

- la « priorisation » des états des risques pour créer un lien plus efficace entre les mesures de prévention et d'urgence ;

- un lien plus opérationnel entre la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité en étendant l'enquête d'insalubrité à la détection de plomb dans les revêtements.

#### *b) Développer les opérations de résorption de l'habitat insalubre*

Les procédures de lutte contre l'insalubrité ont pour objet de vérifier que l'état des logements ne porte pas atteinte à la santé des occupants.

A ce titre, le législateur a confié au préfet, sur rapport d'un ingénieur sanitaire, la responsabilité de mettre en œuvre les mesures de police nécessaires.

Le traitement de l'« insalubrité irrémédiable » repose principalement sur le dispositif de résorption de l'habitat insalubre.

La procédure de *résorption de l'habitat insalubre* (RHI) est une opération sous maîtrise d'ouvrage public (commune, EPCI) destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à traiter les immeubles insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique.

Ces opérations bénéficient de fortes subventions de l'Etat (70 à 100 % du déficit de l'opération).

Les terrains libérés et les immeubles réhabilités doivent normalement accueillir des logements locatifs sociaux publics.

Ces opérations ont ainsi pour objectif de supprimer l'habitat insalubre irrémédiable. Elles visent dans ce cadre, non seulement, à trouver une solution de logement pérenne pour les occupants, mais aussi à répondre à leurs difficultés sociales.

Les dotations pour les opérations de RHI (*chapitre 65-48, article 70*) sont globalement maintenues dans le présent projet de loi de finances, à 9,91 millions d'euros d'autorisations de programme (AP), et à 8,93 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Sur cet article, les crédits de paiement sont, de façon chronique, inférieurs aux autorisations de programme.

Mais, là encore, se pose un problème de sous-consommation des crédits : 3,33 millions d'euros d'AP en 2000 et 12,8 millions de CP pour, respectivement, 24,26 millions d'euros d'AP disponibles et 14,26 millions d'euros de CP disponibles, compte tenu des reports.

Ainsi, sur l'exercice 2001, la consommation s'est élevée à seulement 4,65 millions d'euros d'AP (29,7 % du disponible) même si les CP (8,39 millions d'euros) ont été presque intégralement dépensés.

Au 30 septembre 2002, la consommation des AP représentait 3,5 % du disponible et celle des CP, 29,4 %.

Outre la dispersion des intervenants au sein même du ministère (administration centrale pour la résorption de l'habitat insalubre, services déconcentrés pour les études et diagnostics, ANAH) les difficultés à lutter contre le logement insalubre s'expliquent, plus largement, par les partages de compétences entre le ministère chargé du logement et celui chargé de l'emploi et de la solidarité qui freinent les décisions. Les procédures administratives, notamment en matière de passation des marchés publics, sont également très lourdes.

Au-delà des crédits affichés en loi de finances, votre rapporteur estime donc qu'**il y a nécessité de clarifier les compétences, d'alléger les procédures et surtout de définir un acteur unique de la politique de lutte contre l'insalubrité pour que celle-ci soit enfin efficace.**



## **C. RETROUVER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'INTERVENTION EN FAVEUR DU PARC PRIVÉ**

### **1. Développer l'accès social à la propriété**

En ce qui concerne l'accès social à la propriété, il peut tout d'abord être constaté qu'une partie du chemin a été faite, puisque la part des ménages propriétaires est passée de 40 % en 1960 à 55 % aujourd'hui. Le niveau très bas des taux d'intérêt crée en outre aujourd'hui un climat plutôt propice.

La politique d'accès social à la propriété repose aujourd'hui sur un triptyque :

- le PTZ (prêt à taux zéro), aide remboursable sans intérêt accessible à 75 % des accédants, dont la distribution est banalisée ;
- les PC (prêts conventionnés) et les PAS (prêts à l'accès social) garantis par le *Fonds de garantie à l'accès social* (FGAS) et la sécurisation des accédants ayant contracté un PAS ;
- les aides personnelles au logement (APL et AL) en accès à la propriété.

Quatre actions spécifiques peuvent être envisagées afin de développer le dispositif : l'amélioration des conditions d'octroi des prêts aidés, comme le prêt à taux zéro ; la mobilisation des professionnels de l'immobilier ; le perfectionnement des mécanismes d'ingénierie financière, permettant des prêts plus longs, à remboursement différé, et assortis d'une assurance contre les accidents de la vie ; enfin, la relance de la vente des HLM à leurs occupants.

A cet égard, deux mécanismes apparaissent particulièrement intéressants : le prêt à taux zéro et la vente de logements HLM.

#### *a) Le prêt à taux zéro : un outil efficace à revaloriser*

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 montrent tout l'intérêt de ce mécanisme, 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 des subventions versées ; plus de 60 % sont ouvriers ou employés et 61 % ont entre 25 et 35 ans.

Le PTZ est destiné, sous condition de ressources, aux personnes physiques qui acquièrent un logement pour l'occuper en tant que résidence principale et qui n'ont pas été propriétaires au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt.

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 de HLM).

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 bâtiment.

Le PTZ peut financer des opérations de construction ou d'acquisition l'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant, et la location-accession pour quelques opérations.

**Le nombre d'opérations déclenchées par le seul prêt à taux zéro a pu représenter jusqu'à 20.000 opérations par an, ce qui a permis de créer de l'ordre de 15.000 emplois et 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 le seuil des 250.000 mises en chantier en 1996 et 1997 et a soutenu par la suite la remontée vers le seuil des 300.000 mises en chantier annuelles.

En outre, 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 versés sur l'année ont généré deux milliards d'euros d'activité.

Votre rapporteur déplore toutefois que, depuis des années, de nombreuses mesures sont pourtant venues réduire l'efficacité du prêt à taux zéro.

En octobre 1997, ces prêts ont été restreints aux primo-accédants. Depuis la réintégration des crédits dans le budget du logement, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire : 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'est intervenue, ce qui a eu pour conséquence de « sortir » plusieurs milliers de demandeurs potentiels du dispositif.

De fait, le nombre de prêts à taux zéro s'est fortement réduit depuis 1997, passant de 123.000 à 102.000 émis.

#### Nombre de prêts à taux zéro

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PTZ émis	145.000	123.000	111.200	126.266	111.000	102.000
PTZ mis en force	117.900	129.150	109.200	116.858	112.169	101.893

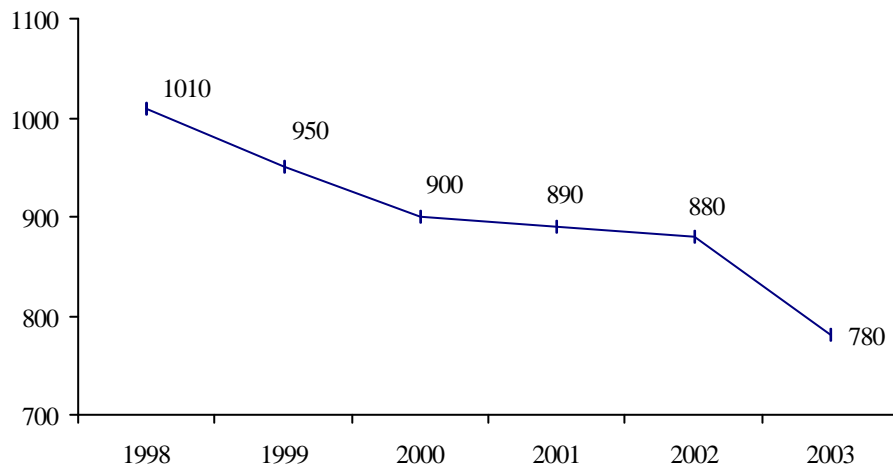
Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

103.000 prêts à taux zéro sont prévus en 2003, soit un nombre comparable à celui de 2002, mais la perspective d'une légère remontée ne permet pas de conclure à une inversion de tendance.

Ainsi, **les moyens budgétaires du prêt à taux zéro ne cessent de se réduire**. Pour 2003, la dotation passera de 884,2 à 780 millions d'euros (- 11,8 %) et les moyens d'engagement seront réduits de 869 à 778 millions d'euros (- 10,5 %).

#### Dotations budgétaires en faveur du PTZ (crédits de paiements)

(en millions d'euros)



**Au regard de son efficacité, votre rapporteur souhaite donc une relance de cet instrument.**

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

Pour sa part, votre rapporteur constate que la véritable mixité sociale est de permettre aux ménages les plus modestes d'acquérir des logements de centre ville, qui sont pour la plupart des logements anciens.

*b) La vente de logements HLM : une réflexion à engager*

Le nombre de ventes de logements HLM au niveau national de 1993 à 2000 est excessivement réduit comme le montrent les chiffres ci-dessous.

**L'accession sociale 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

*Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer*

En moyenne, ce sont environ 6.000 logements sociaux par an qui sont achetés par les ménages, soit une part infime d'un parc de plus de 3,8 millions de logements occupés par des locataires.

Les organismes HLM n'ont jamais été très favorables à la cession de leur patrimoine.

En outre, faire payer à une famille des mensualités sur une longue durée se révèle difficile : les revenus varient souvent, dans des proportions importantes, en raison des aléas du chômage et de l'instabilité familiale.

Dans une interview à *La Tribune* le 30 septembre dernier, M. Jacques Berké, président des SA HLM indique :

*« Une idée sur laquelle nous travaillons avec le ministère du logement est de créer des sociétés civiles immobilières entre les propriétaires et les locataires. Les locataires achèteront donc les parts de leur immeuble au rythme où ils le voudront (...) mais aussi revendre leurs parts à la SCI, qui garantit le rachat, et disposer ainsi d'un capital. »*

La mise en place de sociétés civiles immobilières (SCI) serait une démarche intéressante pour aider les ménages à ne pas rester indéfiniment dans le parc social locatif et alléger les charges d'entretien, qui deviennent de plus en plus lourdes.

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), a été retardée en raison de difficultés rencontrées pour dégager les fonds nécessaires à la dotation initiale de cet organisme.

Cette dotation devra être reconduite annuellement en fonction des prévisions de sinistralité, pour éviter la situation excédentaire inutile que connaît actuellement le *Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété* (FGAS).

### **La sécurisation de l'accession sociale dans le parc privé**

Afin de garantir les établissements de crédits contre une éventuelle défaillance d'un accédant, les pouvoirs publics ont constitué un fonds, le *Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété* (FGAS), dont les ressources sont constituées de cotisations versées par l'Etat et les établissements financiers.

Sa gestion est confiée à une société anonyme de gestion, la *Société de gestion du FGAS* (SGFGAS), dont le conseil d'administration est composé de représentants des établissements de crédits et de représentants de l'Etat.

La loi de finances pour 1993 créant ce fonds prévoit l'inscription annuelle de provisions afin de couvrir les défaillances potentielles.

Or, il apparaît que la caractéristique principale du FGAS est que le montant des sinistres est infiniment inférieur au montant des cotisations versées, expliquant une situation de trésorerie de ce fonds de près de 1,1 milliard d'euros au 31 mars 2002.

La dotation de l'Etat au FGAS pour le financement de la part de l'Etat dans la garantie aux *prêts à l'accession sociale* (PAS) est inscrite à hauteur de 28 millions d'euros (- 26,5 %) dans le projet de loi de finances, ce qui présage d'un retour à plus d'adéquation aux besoins du fonds.

Votre rapporteur estime, au vu de la faiblesse de ces résultats, qu'il conviendrait d'engager une réflexion sur ce sujet avec les organismes HLM.

#### *c) L'accession très sociale à la propriété : une expérience manquée*

Le 15 octobre 2001, l'Etat a signé avec la fédération nationale des sociétés coopératives un appel à projet expérimental visant à favoriser l'accession à la propriété en *zone urbaine sensible* (ZUS).

A cet effet, deux appels à projet ont été lancés afin de sélectionner :

- d'une part, 1.000 logements réalisés par des promoteurs publics ou privés dans les zones urbaines sensibles ;

- d'autre part, 1.000 logements lancés par les organismes HLM à destination des ménages très modestes.

Dans les deux cas, une aide de 10.700 euros devait être attribuée pour chaque habitation concernée, diminuant d'autant le prix d'acquisition du logement.

La suppression de la prime à l'accession très sociale à la propriété en 2003, mesure prise à titre expérimental, tire les conséquences de l'échec de l'expérimentation conduite, qui devait concerner 1.000 logements dans le cadre des ZUS et qui a mis en évidence que seuls 335 logements étaient éligibles, les opérations sélectionnées restant, malgré tout, coûteuses au regard des moyens des bénéficiaires.

## **2. Conforter l'amélioration de l'habitat privé**

### *a) La reconduction des dispositifs d'incitation fiscale*

La réhabilitation du parc privé est favorisée par un double mécanisme d'incitations fiscales permettant aux propriétaires de réaliser des travaux dans des conditions avantageuses.

Le code général des impôts soumet au taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée jusqu'au 31 décembre 2002 les travaux de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements construits depuis plus de deux ans.

La directive européenne du 22 octobre 1999 a, en effet, autorisé les Etats membres à appliquer, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2002 un taux réduit de TVA, 5,5 %, à certains services à forte intensité de main-d'œuvre –dont la construction.

La commission européenne prévoit de proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2003 avant de statuer définitivement sur la pérennisation de cette mesure. Ce délai de réflexion permet à la France de maintenir pour une année supplémentaire un dispositif qui, s'il coûte 3,5 milliards d'euros, favorise les ménages désireux d'améliorer leur habitat ainsi que l'emploi.

Par ailleurs, sous certaines conditions de ressources, peuvent donner lieu à un crédit d'impôt sur le revenu égal à 15 % de leur montant, les dépenses d'acquisition de gros équipements, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage.

L'article 54 du présent budget prolonge pour trois ans ce mécanisme dont le coût est évalué à compter de 2004 à 125 millions d'euros.

Enfin, et pour être exhaustif, votre rapporteur rappellera la possibilité ouverte aux propriétaires bailleurs de déduire des revenus fonciers imposables les dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration réalisées, et se félicite d'une telle mesure.

### *b) L'extension récente des aides des employeurs*

Les aides au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou 1 % logement) étaient initialement réservées aux salariés des entreprises cotisant à ce dispositif. La convention Etat-UESL du 3 août 1998 avait mis en place le *Pass-travaux* destiné à financer les travaux

de remise en état, d'entretien ou d'amélioration des résidences principales. Ces aides étaient accordées dans les trois ans suivant l'entrée dans les lieux.

Depuis septembre 2000, cette faculté est ouverte à l'ensemble du secteur privé non agricole.

Modifié par un avenant le 7 mars 2001, cette aide a été fusionnée avec les prêts à l'amélioration traditionnels. Le montant est plafonné à 8.000 ou 9.600 euros selon les ressources du bénéficiaire. L'aide constitue un prêt pour travaux aux propriétaires ou locataires sur 10 ans, à un taux de 1,5 %.

### Situation des prêts Pass-travaux

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002 (1 <sup>er</sup> semestre)
Nombre de dossiers	2.359	17.020	106.329	50.079
Montants encaissés	1.2120	105.750	685.732	336.377

Source : UESL

Un nouvel avenant signé le 11 octobre 2001 à la convention du 14 mai 1997, pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières, a étendu le champ des prêts Pass-travaux pour permettre la résorption de certaines copropriétés dégradées :

- faisant l'objet d'une convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat définie à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et limitée à un groupe d'immeubles bâtis en société d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot ou soumis au régime de la copropriété ;

- ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde défini aux articles L. 615-1 à L. 615-5 du code de la construction et de l'habitation ;

- ou situées dans le périmètre d'un GPV (grand projet de ville) ou d'une ORU (opération de rénovation urbaine) ;

- ou dont l'immeuble entier ou les parties communes où un ou plusieurs logements sont frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril en application de la loi solidarité et renouvellement urbains.

Votre rapporteur se félicite du développement de cette action du « 1 % logement », qui ne doit pas être uniquement investie dans l'association foncière.

*c) L'ANAH au milieu du gué*

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a été créée en 1970 pour financer les travaux des seuls propriétaires bailleurs, les propriétaires occupants étant, pour leur part, éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

Les subventions de l'ANAH ont pour objet de favoriser l'exécution de travaux de réparations, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation des immeubles ou des logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés au titre de résidences principales.

**L'action de l'ANAH sur les vacances**

<b>Année</b>	<b>Nombre de logements vacants remis sur le marché</b>	<b>En % du nombre total de logements subventionnés</b>
1997	35.000	32,5
1998	34.400	31,0
1999	34.800	29,4
2000	35.400	26,1
2001	34.200	26,8

*Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer*

L'article 185 de la loi du 13 décembre 2000 a étendu la compétence de l'ANAH aux propriétaires occupants à compter du 3 janvier 2002, en prévoyant également que les organismes HLM et les SEM puissent bénéficier de ses aides pour la réhabilitation dans l'optique d'une cession de logements situés au sein de copropriétés dégradées faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.



### L'aide aux propriétaires

	ANAH		PAH	TOTAL
	Nombre de dossiers agréés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements du parc privé subventionnés
1994	54.489	143.600	68.771	212.371
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

Source : Ministère de l'équipement des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Cette extension imposait nécessairement des modifications du régime régissant les aides de l'ANAH, tant pour les procédures que pour les conditions de financement.

Les objectifs fixés par l'Etat ont été pris en compte par l'ANAH qui, pour ses actions prioritaires, a déterminé trois axes principaux :

*- le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale, en particulier dans les secteurs où le marché locatif est tendu ;*

*- l'éradication des logements indignes et des copropriétés dégradées ;*

*- la promotion de la qualité de la vie par l'habitat dans le cadre du développement durable.*

Le financement de l'ANAH repose, depuis la budgétisation du produit de la taxe additionnelle au droit de bail en 1987, sur deux recettes : une subvention de l'Etat déterminée annuellement en loi de finances et le produit de la taxe sur les vacances.

Le projet de budget pour 2003, en ce qui concerne les crédits de l'ANAH, se situe dans la tendance constatée depuis 2001, alors même que la loi SRU venait d'élargir les compétences de l'agence.

En effet, pour 2003, le projet de loi de finances initiale faisait apparaître une baisse de 11 % des autorisations de programme – à 392 millions d'euros – et une hausse de 13 % des crédits de paiement – à 411,6 millions d'euros.

Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur, cette dotation en apparence contradictoire avec les objectifs ambitieux assignés à l'agence par la loi est justifiée en ces termes : « *la probable montée en puissance des demandes qui peut résulter de la mise en œuvre de ces priorités rend désormais inéluctable l'accroissement de la sélectivité des aides et leur ciblage financier* ».

Il résulte de cet état de fait que certaines opérations pourraient être privilégiées : s'agira-t-il de celles relevant des objectifs de renouvellement urbain au détriment de celles existant hors de ces zonages ? S'agira-t-il de favoriser les opérations portées par des personnes morales publiques ou semi-publiques au détriment des personnes physiques ?

Au moment où la réforme de la loi de 1948 devrait entraîner des besoins importants en termes de réhabilitation dans le parc privé, la diminution des autorisations de programme de l'ANAH inquiète les petits propriétaires.

Ainsi lors de son 92<sup>ème</sup> congrès, le 19 octobre dernier, l'Union nationale de la propriété immobilière a fait part au ministre de l'équipement, des transports et du logement, de son « *désaccord sur l'évolution de la politique et des moyens de l'ANAH* ».

En effet, depuis plusieurs mois, les responsables des chambres syndicales de propriétaires ont manifesté leur inquiétude face aux conditions d'attribution des subventions ANAH en secteur diffus du fait de l'annulation au dernier moment de commissions d'attribution, par manque de crédits.

**Aussi, la décision prise par le Gouvernement lors de l'examen du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale apparaît sage : lors d'une deuxième délibération, les crédits de l'ANAH ont été majorés en autorisations de programme comme en crédits de paiement, de 30 millions d'euros.**

L'évolution, certes un peu chaotique, des dotations initiales de l'ANAH met en évidence la nécessité, rappelée par le Gouvernement, de recadrer les missions d'une agence aujourd'hui au milieu du gué.

Votre rapporteur a pris acte des propos tenus le 15 octobre dernier par le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer devant la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale :

*« Les moyens de l'ANAH diminuent légèrement mais les actions prioritaires seront préservées. Les actions dites « diffuses » verront les moyens qui leur sont consacrés réduits mais il est seulement envisagé une réduction des aides, permettant ainsi de maintenir constant le nombre de logements concernés.*

*« Les mesures fiscales en faveur du secteur du logement, qui représentent un coût beaucoup plus important, sont par ailleurs prolongées. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2003, dans ses articles n<sup>os</sup> 9 et 54, reconduit deux mesures fiscales importantes avec, d'une part, la prolongation, au moins jusqu'au 30 décembre 2003, de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à taux réduit aux travaux d'amélioration de l'habitat, et d'autre part, la reconduction du crédit d'impôt pour diverses dépenses afférentes à l'habitation principale ».*

### III. LES PERSPECTIVES D'AVENIR : UNE NOUVELLE DONNE

#### A. LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION ET D'ORIENTATION

##### 1. Un programme ambitieux

Le décret n° 2002-979 du 12 juillet 2002 a associé M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine aux actions du Gouvernement en faveur du logement social.

##### **Le décret n° 2002-979 du 12 juillet 2002**

Ce décret, publié au Journal officiel n° 162 du 13 juillet 2002, est relatif aux attributions du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

Il dispose que :

Le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine *« est associé à la politique du logement social. Par délégation du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, il signe, conjointement avec les ministres de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, les instructions données aux représentants de l'Etat dans le domaine du logement social.*

*« Pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine dispose de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain et de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, placées sous l'autorité conjointe du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. »*

Cette autorité bicéphale sur le logement social pose certains problèmes de délimitation des compétences qui ne doivent pas nuire à la lisibilité de la politique menée dans ce domaine.

C'est en application de ce décret que la mise en œuvre d'une nouvelle *loi d'orientation et de programmation du renouvellement urbain* a été annoncée le 30 octobre dernier en conseil des ministres par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

Ce plan global ambitieux, qui a pour maître-mot la simplification des procédures et des financements, repose sur une *« logique de projet et l'implication de tous les partenaires »*.

Pour les cinq ans à venir, les objectifs sont ainsi de :

- construire, détruire et réhabiliter respectivement 200.000 logements sociaux ;
- traiter les copropriétés fragiles ou dégradées (100.000 ont été recensées) ;
- en finir avec l'habitat dégradé indigne dans les quartiers historiques ;
- mobiliser les logements vacants nécessaires (sur un total de 2 millions, 200.000 sont à reconquérir) ;
- favoriser la revalorisation des quartiers en y soutenant la construction de logements intermédiaires. Le ministère travaille ainsi à une défiscalisation foncière en la matière pour attirer le secteur privé.

Selon les propres mots du ministre :

*« Une nouvelle bataille est aujourd'hui lancée pour que chaque enfant, chaque famille puisse avoir un habitat digne ».*

## **2. Un financement simplifié**

Le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, lors du discours qu'il a prononcé au congrès national de l'Union sociale pour l'habitat en octobre dernier à Lyon, abordait ainsi la question du financement de cette loi de programmation pluriannuelle :

*« Cette loi proposera un guichet unique de l'ensemble des financements et des procédures d'Etat (...) auxquels seront associés, de manière transparente et permanente, tous les partenaires, c'est-à-dire l'UESL, l'Union et ses deux fédérations, l'ANAH, la Caisse des dépôts et consignations et le ministère de la ville.*

*« Un comité restreint d'engagements, de cinq personnes ou de cinq organisations, décidera à l'unanimité, projet par projet, et non pas procédure par procédure, dans le cadre d'une charte du renouvellement urbain et de la relance du logement social et du logement. »*

La complexité des modes de financement du logement social est en effet à l'origine de nombreux blocages qui ralentissent, voire rendent impossible, la mise en œuvre d'opérations lourdes de constructions, démolitions ou réhabilitations.

La mise en place d'un guichet unique dès le début de l'année 2003, principale originalité de ce projet, saluée comme telle par les acteurs de la politique du logement social, permettra donc d'accélérer les procédures et de faciliter la mise à disposition des crédits.

Les opérations de remodelage urbain devraient ainsi bénéficier de 1,5 milliard d'euros supplémentaires de l'Etat sur cinq ans, permettant, par effet de levier, le déblocage de 30 milliards d'euros auprès de tous les financeurs habituels du logement social.

On le voit, le système choisi favorise un financement extrabudgétaire de la politique du logement social.

Il est, en effet, prévu que ce guichet unique reçoive une dotation de 250 millions d'euros du ministère de l'équipement, de 155 millions du ministère de la ville, non utilisés dans le budget de 2001, auxquels viendraient s'ajouter 460 millions du 1 % logement, les contributions de la CDC (en sus des prêts pour le renouvellement urbain), 200 millions des offices HLM et enfin 1 milliard d'euros venant du budget du logement, qui sera engagé en fonction de l'avancement des projets.

Si la date de dépôt de ce projet de loi devant le Parlement n'est pas encore connue, il est néanmoins déjà prévu que 40 projets préparés par les HLM, pourront, dès 2003, être présentés au comité d'engagement, pour une approbation d'ensemble avant la fin de l'année.

Compte tenu des besoins actuels, tant en construction de nouveaux logements sociaux qu'en réhabilitation, votre rapporteur se félicite de l'ambition affichée par le Gouvernement à travers l'annonce de cette loi d'orientation et de programmation pour les cinq prochaines années.

## ***B. VERS UNE POLITIQUE DÉCENTRALISÉE DU LOGEMENT ?***

Sur la question de la décentralisation de la politique du logement, qui a été au cœur de nombreux débats lors du congrès de l'Union nationale pour l'habitat en octobre dernier, votre rapporteur rejoint largement les observations formulées par M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis sur le logement à la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

### **1. Le système actuel**

Le choix a été fait délibérément, dans les lois de décentralisation de 1983 et 1985, de ne pas décentraliser le financement du logement pour des raisons techniques (les mécanismes de financement sont complexes), économiques (le logement aidé est un outil de politique contracyclique, lié à l'économie du BTP) et politiques. Se posait par ailleurs, et se pose toujours, le problème du niveau territorial pertinent de décentralisation.

---

<sup>1</sup> Rapport précité AN n° 258 – tome IX (12<sup>ème</sup> législature).

Toutefois, même si la compétence en matière de logement n'a pas été décentralisée au profit des collectivités locales, celles-ci mènent une action importante dans ce domaine.

**Les interventions des collectivités locales en faveur du logement en 2000**

(en millions d'euros)

	<b>Communes</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>
Aides directes	252	94	68
Aides indirectes	12	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>264</b>	<b>95</b>	<b>71</b>

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

**Ainsi, malgré les apparences, l'Etat a perdu largement l'exclusivité de la politique du logement.**

Il met, certes, des crédits à disposition des collectivités locales et des bailleurs sociaux et incite les investisseurs privés à la construction et à la rénovation de logements par des avantages fiscaux, mais ce n'est pas lui, directement, qui décide de lancer des opérations.

En effet, la programmation nationale des logements semble avoir perdu son efficacité et il se construit, en général, des logements sociaux là où les montages financiers sont les plus simples, mais également souvent là où les besoins sont les plus faibles. L'empilement des outils nationaux débouche sur une complexité incompréhensible pour les acteurs.

**En outre, au niveau local, les habitants considèrent généralement les municipalités comme responsables de la politique du logement.**

*a) Les communes et leurs groupements*

Les communes et groupements de communes agissent ainsi essentiellement sur la construction de logements, notamment au travers d'apports de terrain, de prises en charge de surcoûts fonciers et de réalisations de la viabilité.

Ils interviennent également pour financer les actions d'accompagnement des opérations de réhabilitation : financement d'opérateurs, réalisation de nombreux aménagements urbains, ou encore accompagnement social.

Ils apportent enfin et surtout leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM. Par ailleurs, les communes bénéficient de contingents de réservation dans le parc de ces derniers, ce qui leur confère de fait un rôle important dans la politique d'attribution des logements sociaux.

Mais les communes interviennent également dans la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat.

En effet, après la relance de cette procédure par la loi d'orientation pour la ville de 1991, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV) oblige toute commune comprenant une zone urbaine sensible (ZUS) à se doter d'un programme local de l'habitat (PLH).

La loi SRU a confirmé le rôle central du PLH dans la réalisation des politiques locales de l'habitat. Elle lui donne ainsi un nouvel intérêt en renforçant ses effets juridiques (les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales devront désormais être compatibles avec les PLH), et en développant son rôle dans l'application de son article 55 (obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux pour les agglomérations au sens de cette loi).

Le PLH permet ainsi d'articuler l'ensemble des composantes souvent dispersées de la politique locale de l'habitat :

- programmation de l'offre nouvelle (construction et amélioration) ;
- politique d'attribution des logements sociaux ;
- diagnostic des quartiers anciens préalable aux démarches d'*opérations programmées d'amélioration de l'habitat* (OPAH) ;
- réflexions préalables à un projet de renouvellement urbain ;
- gestion urbaine de proximité ;
- articulation avec les politiques contractuelles (contrats de ville, grands projets de ville, opérations de renouvellement urbain...).

#### *b) Les départements*

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

Par ailleurs, 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 œuvre de la politique du logement en faveur des plus défavorisés.



Les départements accordent en outre 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 accompagnent également l'action des communes, à l'instar de l'aide au montage d'OPAH ou à la réhabilitation.

De façon plus récente, quelques départements interviennent pour subventionner directement les opérations de logements sociaux : aide à la réhabilitation du parc HLM, subventions pour les *prêts locatifs aidés à vocation très sociale* (PLA-TS), subventions à des opérations PLA, notamment lorsqu'il s'agit de loger des catégories de population particulières comme les étudiants.

### *c) Les régions*

Les régions interviennent principalement en faveur des communes à travers l'aménagement urbain, la réhabilitation du parc HLM et l'accompagnement des OPAH.

Les régions à forte concentration urbaine développent par ailleurs des aides à la construction : surcharge foncière, construction de logements pour certaines catégories de population, politique en faveur du PLA à vocation très sociale.

## **2. Quelques pistes de réflexion**

Si de nombreuses questions, telles celle du niveau pertinent de décentralisation pour la politique du logement, méritent un débat approfondi avec les différents acteurs, quelques pistes peuvent toutefois être dessinées.

### *a) Une redéfinition du rôle de l'Etat*

Pour être efficace, le rôle de l'Etat doit être redéfini autour de trois grands axes :

- **un axe financier** : garantir le socle de financement du logement social (TVA à 5,5 %, prêts à taux privilégiés de la Caisse des dépôts et consignations), prise en charge des aides à la personne et des aides fiscales et d'accession sociale à la propriété comme le prêt à taux zéro ;

- **un axe de tutelle des opérateurs** *via*, en particulier, la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) ;

- **un axe de gestion de la politique de la ville** pour garantir la cohésion nationale avec les quartiers en difficulté : responsabilité du 1 % logement avec les partenaires sociaux.

*b) Un champ de décentralisation encadré*

Pour assurer l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire, l'Etat doit rester garant de la politique du logement, qui ne saurait de ce fait être entièrement décentralisée.

Ainsi, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a-t-il déclaré au congrès de l'Union sociale de l'habitat à Lyon en octobre dernier :

*« Il me semble qu'il y a deux fonctions nécessaires de décentralisation. La première mission serait celle de la planification, c'est-à-dire de la répartition par l'Etat des enveloppes de crédit, de l'adaptation des normes nationales aux spécificités locales et des relations contractuelles avec les acteurs du logement. Cette double mission peut être confiée au niveau de la région ou du département.*

*« Une deuxième mission s'impose. C'est la mise en œuvre opérationnelle du logement au plus proche possible du bassin d'habitat. Je pense, d'une part, aux communautés urbaines ou d'agglomérations, d'autre part, aux départements, en particulier pour les zones rurales.*

*« Mais que peut-on décentraliser ? Certainement pas les aides à la personne qui constituent le socle de la solidarité nationale en matière de logement. En revanche, rien ne s'oppose à ce que les aides à la pierre soient décentralisées, notamment les aides à construction et à la réhabilitation des logements HLM, et des aides à l'amélioration du parc privé.*

*« Les mécanismes d'aide devraient, au moins dans un premier temps, être définis au niveau national. Ils pourraient être adaptés localement, y compris dans leurs conditions d'attribution, à condition de ne pas remettre en cause les grands principes de la solidarité nationale. »*

Le 2 novembre dernier, lors de la présentation du nouveau programme de lutte contre les exclusions dans le domaine du logement, M. Gilles de Robien a en outre annoncé que les associations seront invitées « à toutes les étapes de la réflexion sur la décentralisation en matière de logement », afin d'avoir un écho au plus près du terrain.

Votre rapporteur se félicite des réflexions en cours dans ce domaine, convaincu que la politique du logement social gagnerait en efficacité si son approche était plus territorialisée et fondée sur les besoins réels des habitants.

**Au vu des observations formulées dans le présent rapport, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au logement social pour 2003.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mardi 26 novembre 2002, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Françoise Henneron** sur le projet de loi de finances pour 2003 (crédits consacrés au logement).*

*Mme Françoise Henneron, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).*

***M. Alain Gournac** a rappelé que la classification des logements sociaux telle qu'elle était conçue dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, c'est-à-dire ne prenant en compte que les logements HLM, lui avait toujours semblé très critiquable.*

*Il a estimé, à cet égard, que devaient également être pris en compte les logements sociaux des villes ou d'autres institutions, qui nécessitaient le même accompagnement social que les logements HLM.*

***M. Nicolas About, président**, a partagé le point de vue de **M. Alain Gournac**, en rappelant qu'il ne fallait pas non plus se limiter au logement locatif, mais prendre en compte également l'accession sociale à la propriété. Il a précisé que la France ne comptait que 57 % de ménages propriétaires de leur logement, alors que ce taux atteignait 80 % dans certains pays étrangers.*

***M. Alain Vasselle** a indiqué que, si la réforme des bases des valeurs locatives n'avait pas abouti, cela était dû au fait que les logements sociaux ne se limitaient pas aux logements HLM ; une fiscalité locale particulière à l'égard de ces derniers aurait exclu de nombreuses familles vivant dans d'autres types de logements sociaux.*

*Il a également déploré la complexité des procédures et la longueur des délais dans le domaine du financement du logement social, qui aboutissaient à une sous-consommation chronique des crédits. Il a donc appelé de ses vœux la mise en place du guichet unique, annoncée par le ministre.*

*Il a souligné la nécessité d'une meilleure coordination de l'action des différents ministères afin que l'effort consenti en faveur de la réhabilitation de logements ne soit pas réduit à néant par des actes de vandalisme.*

***M. Roland Muzeau** a considéré que l'exercice auquel s'était livrée Mme Françoise Henneron, rapporteur pour avis, était difficile, même pour un budget de transition, puisque la litanie des chiffres, utile et instructive, révélait une baisse générale des crédits. Il a particulièrement déploré la diminution des crédits sur les postes essentiels qui permettaient la mixité sociale.*

*Il en a donc conclu que le soutien du rapporteur pour avis au budget présenté ne pouvait être que « politique », et non pas « budgétaire ».*

***M. Louis Souvet**, rappelant les chiffres avancés par le rapporteur d'une demande potentielle de 350.000 logements par an et de l'existence de 130.000 logements vacants dans le parc HLM, s'est interrogé sur les raisons de ce phénomène.*

***M. Jean Chérioux**, se faisant l'écho des propos de M. Louis Souvet, a indiqué que la ville de Paris connaissait une situation de vacance importante de logements.*

*Il a considéré que le problème était celui de l'insécurité des quartiers de l'Est parisien dans lesquels ces logements avaient été construits. Il a ajouté que ce phénomène de vacance prolongée entraînait la détérioration des logements et a souhaité que puisse être réalisé un recensement des locaux inoccupés, notamment ceux de l'OPAC de Paris.*

***Mme Sylvie Desmarescaux**, rappelant le souhait du Gouvernement de favoriser l'accession sociale à la propriété dans le parc privé, a souligné que de nombreux jeunes couples cherchaient à devenir propriétaires dans le parc public, et qu'ils devaient y être mieux aidés car un tel phénomène était favorable à l'amélioration de la mixité sociale dans les quartiers.*

*Elle a ajouté qu'il fallait développer le prêt à taux zéro, dont les crédits ne cessaient de se réduire.*

***Mme Valérie Létard** a estimé que c'était la façon dont les crédits étaient dépensés qui avait de l'importance, et que cette voie avait été ouverte par une ligne fongible plus souple et le début d'une réflexion sur les dispositifs à mettre en place dans le domaine du financement du logement social. Elle a salué à cet égard la création de l'association foncière logement.*

*Elle a souligné que certaines petites communes cumulaient les handicaps dans le domaine du logement social.*

*Elle a estimé à ce titre qu'il était indispensable de revoir le mode de calcul de la dotation de solidarité urbaine, afin qu'elle profite vraiment aux communes en difficulté, ainsi que l'avait proposé Mme Nelly Olin.*

*Concernant l'objectif de mixité sociale, elle a déploré que la révision des aides personnalisées au logement n'ait pas concerné les revenus moyens dont les titulaires étaient, de fait, conduits à quitter le parc locatif public.*

*Abordant la question des vacances de logement, elle a indiqué que ce dernier problème était le fait de la dégradation du parc social, contre lequel il fallait lutter grâce au développement de programmes de gestion urbaine de proximité, sans lesquels les réhabilitations étaient inutiles.*

*Elle a enfin rappelé que la lutte contre l'insalubrité était de la compétence des bailleurs et de l'Etat avec un cofinancement des collectivités locales mais que, souvent, ces dernières ne pouvaient pas s'investir dans de tels programmes du fait de leur faible potentiel fiscal.*

***M. Serge Franchis** a souligné également les délais trop longs de financement du logement social ainsi que la charge que représentait ce financement pour les collectivités locales.*

*Après avoir entendu les réponses de **Mme Françoise Henneron**, rapporteur pour avis, aux différents intervenants, la commission a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du logement social pour 2003.*

Au cours de sa réunion du **26 novembre 2002**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du logement social pour 2003.**