

N° 76

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XIV

**LOGEMENT**

Par M. Thierry REPENTIN,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biver, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 37) (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>CHAPITRE I - LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2005 : VERS UNE AMÉLIORATION ?</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU LOGEMENT EN 2005 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	5
A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT .....	5
B. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2004 .....	6
C. UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN ÉVOLUTION .....	7
1. <i>Présentation générale des crédits en 2005</i> .....	7
2. <i>Les modifications de périmètre budgétaire</i> .....	8
3. <i>L'évolution du budget du logement en application de la LOLF</i> .....	8
a) Le programme « aide à l'accès au logement » .....	9
b) Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » .....	9
D. UN PROJET DE BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE .....	10
1. <i>La programmation concernant le parc social</i> .....	10
2. <i>La programmation concernant le parc privé</i> .....	11
<b>II. LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE</b> .....	12
A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN PROGRESSION SENSIBLE .....	12
1. <i>Les objectifs de construction sociale en 2005</i> .....	12
2. <i>La répartition des moyens budgétaires</i> .....	13
3. <i>La subvention moyenne par logement</i> .....	14
B. LES AIDES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL .....	15
1. <i>Une aide non négligeable</i> .....	15
2. <i>L'exonération de TFPB pour les collectivités locales</i> .....	16
a) Présentation des dispositions applicables .....	16
b) Les conditions de compensation des pertes de recettes aux collectivités territoriales .....	17
C. LA PÉNURIE DE FONCIER DISPONIBLE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS .....	19
<b>III. LE SOUTIEN DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ</b> .....	21
A. LA MONTÉE EN FORCE DU PRÊT SOCIAL DE LOCATION-ACCESSION .....	21
1. <i>La présentation générale du mécanisme de location-accession</i> .....	22
2. <i>Les caractéristiques juridiques du PSLA</i> .....	22

3. Les avantages fiscaux.....	23
4. Les caractéristiques sociales du PSLA.....	23
B. LA RÉFORME DU PTZ.....	25
1. Description du PTZ ancienne version.....	25
2. La réforme proposée cette année.....	27
<b>IV. LES AIDES À LA PERSONNE.....</b>	<b>29</b>
A. LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE.....	29
1. La complexité des circuits de financement.....	29
2. La réforme des aides à la personne.....	30
B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN 2005.....	31
C. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE.....	33
D. DES MÉNAGES MOINS SOLVABLES ?.....	34
<b>CHAPITRE II - BILAN DU DISPOSITIF D'AMORTISSEMENT FISCAL « ROBIEN ».....</b>	<b>36</b>
<b>I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT FISCAL.....</b>	<b>36</b>
A. UNE SUCCESSION DE DISPOSITIFS.....	36
1. L'amortissement « Périssol ».....	36
2. L'amortissement « Besson ».....	37
3. Le dispositif Robien.....	39
<b>II. L'AMORTISSEMENT ROBIEN : UN PREMIER BILAN.....</b>	<b>41</b>
A. LES EFFETS DES DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT FISCAL SUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS.....	41
B. LE COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES.....	43
C. LES EFFETS PERVERS DU NOUVEAU RÉGIME D'AMORTISSEMENT.....	43
1. L'absence de contreparties sociales.....	44
2. Des effets inflationnistes.....	45
<b>ANNEXE I - AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 67 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE II - PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR.....</b>	<b>48</b>

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits affectés à la politique du logement s'établissent à 6,5 milliards d'euros en moyens de paiement, soit une diminution de 1,5 % par rapport à l'an dernier. Toutefois, compte tenu d'importantes **modifications de la structure de ce budget**, tenant notamment à la réforme du prêt à taux zéro et à l'application d'une nouvelle clé de répartition pour le financement des aides à la personne entre l'État et les régimes sociaux, **ces crédits augmenteraient, à périmètre constant, de 3,6 %**.

Le projet de budget s'inscrit, cette année, dans le cadre spécifique du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, dont deux articles ont un impact direct sur deux dotations budgétaires importantes : la ligne fongible (financement des opérations locatives sociales) et les moyens d'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Ces lignes budgétaires voient leur niveau augmenter considérablement afin de contribuer à la production d'un parc de logements, publics et privés, supplémentaires pour répondre à la crise du logement.

Ces évolutions, certes très positives, doivent néanmoins être nuancées dans la mesure où l'Etat ne pas le seul garant de la bonne réalisation des opérations locatives sociales. Ainsi, votre rapporteur pour avis estime que les finances des collectivités locales et les fonds propres des organismes HLM pourraient être fortement mobilisés pour atteindre les objectifs ambitieux du plan de cohésion sociale qui visent à la réalisation de 500.000 nouveaux logements locatifs sociaux de 2005 à 2009.

Au total, votre rapporteur pour avis s'attachera, dans la première partie de ce rapport à examiner les évolutions budgétaires proposées par le projet de loi de finances pour 2005 pour les crédits du logement, en matière d'aides à la pierre et d'aides à la personne. La seconde partie du rapport sera consacrée à l'analyse des dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs, et plus particulièrement le régime d'amortissement instauré par la loi urbanisme et habitat (amortissement dit « Robien »). Votre rapporteur considère qu'une réflexion sur l'évolution de ce produit s'impose aujourd'hui, compte tenu de ses effets pervers sur les marchés immobiliers et fonciers.

## CHAPITRE I

### LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2005 : VERS UNE AMÉLIORATION ?

#### I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU LOGEMENT EN 2005 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Entre 1998 et 2005 (prévisions), le total des **aides publiques en faveur du logement** passerait de **23,33 milliards d'euros à 30,98 milliards**.

Les parts des aides budgétaires à la pierre et à la personne continuent à décroître puisque les aides à la pierre ne représenteraient plus que 5,2 % du total en 2005 contre 9,97 % en 1998 et les aides à la personne 16,86 % contre 21,96 %. En revanche, **la part des aides non budgétaires** (dépenses fiscales et contributions du 1 % Logement) **a largement augmenté** passant de 62,47 % en 1998 à 68,7 % en 2005.

##### EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT HORS COLLECTIVITÉS LOCALES (DO + CP ouverts en LFI en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Total aides budgétaires à la personne	5 124	5 384	5 368	5 104	5 489	5 341	5 274	5 224
Total aides budgétaires à la pierre	2 327	2 262	1 988	1 948	1 938	1 784	1 674	1 622
Total autres dépenses budgétaires	1 304	1 843	2 741	3 013	2 812	2 556	2 879	2 829
<b>TOTAL AIDES BUDGETAIRES</b>	<b>8 755</b>	<b>9 489</b>	<b>10 097</b>	<b>10 065</b>	<b>10 239</b>	<b>9 681</b>	<b>9 827</b>	<b>9 675</b>
Total dépenses fiscales	5 628	6 642	9 177	8 966	9 280	9 790	9 535	9 590
Total contributions sociales	8 948	9 308	9 345	10 247	10 965	11 127	11 393	11 716
<b>TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES</b>	<b>14 576</b>	<b>15 950</b>	<b>18 522</b>	<b>19 213</b>	<b>20 245</b>	<b>20 917</b>	<b>20 928</b>	<b>21 306</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>23 331</b>	<b>25 439</b>	<b>28 619</b>	<b>29 278</b>	<b>30 484</b>	<b>30 598</b>	<b>30 755</b>	<b>30 981</b>
Progression/année n-1	6,6 %	9%	12,5%	2,3%	4,1%	0,4%	0,5%	0,7%

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

Votre rapporteur pour avis tient en outre que l'action du 1 % Logement n'a pu perdurer que grâce à la signature d'une convention entre l'Etat et l'Union

d'économie sociale pour le logement (UESL) en 1998<sup>1</sup>, ce qui a conduit à une hausse des aides non budgétaires en faveur du logement.

L'effort de la nation en faveur du logement connaîtrait en 2005 une **progression modérée**. Votre rapporteur pour avis note que les aides budgétaires à la pierre seraient en diminution, malgré la hausse sensible des crédits affectés à la ligne fongible dans le projet de loi de finances pour 2005 (PLF 2005), en raison de la modification du mode de financement du prêt à taux zéro (PTZ), qui est transformé en crédit d'impôt.

En outre, il convient d'ajouter aux sommes récapitulées dans le tableau ci-dessus, **les aides directes et indirectes des collectivités locales** en faveur du logement, qui, selon les derniers chiffres disponibles, **atteignaient 510 millions d'euros en 2003** (contre 476 millions en 2002). Cette participation est, au demeurant, appelée à s'accroître puisqu'en vertu de la loi relative aux libertés et responsabilités locales<sup>2</sup>, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements pourront être délégataires de la gestion et de l'attribution des aides à la pierre (pour un montant total de crédits « délégués » de 900 millions d'euros en autorisations de programme pour 2005), ce qui suppose une implication croissante de ces collectivités dans la définition et la mise en oeuvre des politiques de l'habitat.

## ***B. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2004***

Les **reports** de crédits de 2003 en 2004 se sont élevés à **285,7 millions d'euros** en dépenses ordinaires (DO) et en crédits de paiements (CP). S'agissant de la régulation budgétaire en 2004, **300 millions d'euros ont été mis en réserve en avril 2004**. Toutefois, l'intégralité des reports de 2003 sur 2004 ainsi qu'une partie des crédits de la loi de finances initiale mis en réserve ont été « dégelés » au cours du mois de juillet 2004. Au total, en vertu du décret d'annulation du 9 septembre 2004, **94,8 millions d'euros d'autorisations de programme (AP)**, soit 5,7 % du total des AP, **67,4 millions en CP (4,3 %)** et **4,7 millions en DO (0,1 %) ont été annulés**.

Au 13 septembre 2004, l'état des dotations disponibles était le suivant :

	LFI 2004	Reports 2003	LFI+reports	Crédits annulés	Crédits restant gelés	Disponible après annulations et gels
DO	5.217	119,5	5.336	<b>4,75</b>		5.332
AP	1.634	37,1	1.671	<b>94,82</b>	4,18	1.572
CP	1.408	166,1	1.574	<b>67,4</b>	37,5	1.469
DO+AP	6.851	156,7	7.008	<b>99,57</b>	4,18	6.904

<sup>1</sup> Voir convention quinquennale relative à la modernisation du 1 % logement signée le 3 août 1998 entre l'Etat et l'UESL.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

DO+CP	6.625	285,7	6.911	<b>72,17</b>	37,5	6.801
-------	-------	-------	-------	--------------	------	-------

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

**Le montant total des crédits sur lesquels a porté la régulation budgétaire en 2004 a donc encore été d'importance** (72 millions d'euros en moyens de paiement en 2004 contre 128,6 millions en 2003). Cependant, votre rapporteur pour avis note que les moyens affectés aux aides personnelles au logement et les crédits en faveur du parc locatif social ont été exclus de toute régulation. En outre, plusieurs annulations (crédits de l'ANAH et du PTZ) ont été compensées par des reports de crédits. Au total, à la fin du mois de septembre 2004, **les taux de mandatement des dépenses étaient en nette hausse par rapport à 2003<sup>1</sup>**.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis estime que le budget du logement a été un peu moins « maltraité » en 2004 qu'en 2003, même si les annulations budgétaires ont encore été fortes cette année.

### **C. UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN ÉVOLUTION**

#### **1. Présentation générale des crédits en 2005**

Dans le PLF 2005, les crédits affectés à la politique du logement s'élèvent à **6,5 milliards d'euros en moyens de paiement (DO+CP)**.

#### **Budget de la section « Logement » à structure modifiée**

(en millions d'euros)

	2004	2005	Évolution
Titre III : Moyens des services	20,7	20,3	-1,9%
Titre IV : Interventions publiques	5196,7	5208,9	0,2%
<b>Total Dépenses ordinaires</b>	<b>5217,4</b>	<b>5229,2</b>	<b>0,2%</b>
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat			
AP	10	8,1	-18,8%
CP	8,2	15,1	83,3%
Titre VI : Subventions d'investissement			
AP	1624,4	1197,9	-26,3%
CP	1400	1282,4	-8,4%
<b>Total Dépenses en capital</b>			
<b>AP</b>	<b>1634,4</b>	<b>1206</b>	<b>-26,2%</b>
<b>CP</b>	<b>1408,2</b>	<b>1297,5</b>	<b>-7,9%</b>
Total général DO + AP	6851,8	6435,2	-6,1%
<b>Total général DO + CP</b>	<b>6625,6</b>	<b>6526,8</b>	<b>-1,5%</b>

<sup>1</sup> Ces taux de mandatement ont augmenté de 5 points en DO (72 % en septembre 2004 contre 67 % en septembre 2003) et de 12 points en CP (62 % contre 50 %) et en AP (73 % contre 61 %).

*Source : ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale*

## **2. Les modifications de périmètre budgétaire**

Toute comparaison des moyens budgétaires pour 2005 avec ceux prévus en 2004 se révèle malaisée puisque **le budget du logement connaît cette année d'importantes modifications de structure.**

Ainsi, les crédits affectés à la politique de **l'urbanisme** ont été rattachés aux services communs du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer pour un montant total de **55 millions d'euros**. Les moyens attribués aux **fonds de solidarité pour le logement (81 millions d'euros)**, décentralisés aux départements en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, ont été transférés sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. De la même manière, la gestion des crédits en faveur de **l'aide au logement temporaire (45 M€)** a été renvoyée au ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion. En outre, **une nouvelle répartition du financement des aides personnelles au logement (APL) entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** a amené à une prise en charge supérieure de ces aides par les régimes sociaux (pour un montant de **200 M€**). Enfin, la **réforme du prêt à taux zéro** proposée par l'article 67 du PLF 2005, qui modifie son mode de financement, se traduit par **une subvention budgétaire en baisse de 260 millions d'euros.**

**Compte tenu de ces modifications importantes de périmètre budgétaire, les crédits budgétaires en faveur du logement augmentent -comme cela a été souligné en introduction- de 3,6 % par rapport à l'an dernier.** Votre rapporteur pour avis ne peut que réjouir de cette évolution globale positive qui intervient dans un contexte où les besoins de nos concitoyens dans le domaine du logement sont particulièrement importants. A titre personnel, il tient toutefois à rappeler que cette hausse intervient après deux années de réductions budgétaires drastiques ayant porté sur les moyens d'intervention du ministère du logement.

## **3. L'évolution du budget du logement en application de la LOLF**

Dans le cadre du nouveau découpage budgétaire résultant de l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, il est prévu que **les crédits consacrés à la politique du logement et à la politique de la ville soient regroupés au sein d'une même mission ministérielle, intitulée « Ville et Logement ».**



Les crédits affectés au logement seront, dans ce cadre, répartis entre deux programmes : « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement ». Les crédits de la politique de la ville seront également répartis entre deux programmes : « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien ».

A titre indicatif, le tableau reproduit ci-dessous, donne une vision de la répartition des crédits selon les principes de la LOLF.

### Mission « Ville et logement »

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2004	PLF 2005
Rénovation urbaine	209,5	226,6
Équité sociale et territoriale de soutien	584,6	660,4
Aide à l'accès au logement	5.174,2	5.186,5
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.433,7	1.377,8
<b>Total</b>	<b>7.402,0</b>	<b>7.451,2</b>

*Source : Commission des Finances du Sénat*

#### *a) Le programme « aide à l'accès au logement »*

Ce programme regroupe les aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Deux actions concourent à la réalisation de ce programme : les aides personnelles au logement et l'accompagnement des publics en difficulté.

L'action « aides personnelles au logement » poursuit notamment l'objectif de diminuer les dépenses de logement supportées par les ménages aux revenus modestes. Cette action regroupe les crédits destinés au financement de l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL). Cette action regroupera la majeure partie des crédits du Ministère délégué au logement, **5,18 milliards d'euros dans le PLF 2005**.

#### *b) Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement »*

Ce programme regroupe, pour l'essentiel, l'ensemble des crédits que l'Etat consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant (aides à la pierre). Les crédits totaux de ce programme s'élèveraient à **1,38 milliards d'euros en 2005**.

#### **Les actions du programme « développement et amélioration de l'offre de logement »**

Ce programme comprend les cinq actions suivantes :

– « construction locative et amélioration du parc », qui vise à développer l'offre de logements, dans les parcs public et privé, et regroupe les crédits de l'actuel chapitre 65/48 (subventions budgétaires accordées aux logements locatifs sociaux, surcharge foncière, concours de l'ANAH etc...);

– « soutien à l'accession à la propriété » qui comprend les crédits résiduels du PTZ et ceux du prêt social de location-accession (PSLA);

– « lutte contre l'habitat indigne », qui vise à améliorer les logements dépourvus de confort, à traiter l'habitat insalubre, lutter contre le surpeuplement, éliminer les matériaux dangereux tels que l'amiante ou le plomb. Cette action se compose des budgets alloués à la réalisation des diagnostics d'insalubrité, à l'accompagnement social des ménages, aux travaux réalisés en cas de carence des propriétaires;

– « réglementation de l'habitat, la qualité et la politique technique de la construction », cette action mobilisant essentiellement des moyens humains, des crédits d'études et de communication;

– « soutien » qui est une action destinée à regrouper, à partir de 2006, les moyens humains qui concourent à la réalisation des programmes logement. Il s'agit des rémunérations des personnels, des crédits de fonctionnement courant et des crédits d'études et de communication.

**Votre commission approuve pleinement le regroupement des crédits affectés à la politique du logement et de la ville au sein d'une même mission, en raison des synergies évidentes existant entre les deux types de politiques et se félicite de la cohérence ainsi permise par ce découpage.**

#### ***D. UN PROJET DE BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE***

##### **1. La programmation concernant le parc social**

Le budget du ministère délégué au logement et à la ville s'inscrit, cette année, dans un cadre spécifique qui est celui du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. En effet, les articles 41 et 50 de ce projet proposent une programmation budgétaire pluriannuelle des principales dotations qui relèvent de ce ministère.

**L'article 41 de ce texte prévoit**, compte non tenu des objectifs fixés par le programme national de rénovation urbaine (PNRU), le **financement de 500.000 logements locatifs sociaux de 2005 à 2009 et l'affectation de 2,37 milliards d'euros en AP et de 2,761 milliards en CP**, sur cette même période, **au financement des opérations locatives sociales**. Comme l'a souligné M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, lors de son audition devant votre commission, le montant total des CP est supérieur à celui des AP afin de permettre une **résorption progressive de la dette des organismes HLM**. Cette hausse des crédits d'Etat en faveur de la construction locative sociale était devenue une nécessité au regard des besoins en matière de logements exprimés par nos concitoyens (on dénombrait plus de deux millions de demandeurs d'un logement social en 2003) et des évolutions budgétaires négatives des deux années précédentes.

**Aussi votre rapporteur pour avis ne peut-il que souscrire aux objectifs formulés par le Gouvernement dans ce projet de loi et saluer**

**l'effort réalisé. Cependant, à titre personnel, il s'interroge sur l'adaptation de cette enveloppe financière pour réaliser 500.000 logements locatifs sociaux en cinq ans.** En moyenne en 2002, la part de l'aide budgétaire dans le plan financement d'une opération PLUS ne représentait-elle pas que 6,6 %, contre 7,2 % pour les subventions des collectivités locales et 5,9 % pour les fonds propres des organismes<sup>1</sup> ? **Votre rapporteur pour avis déduit de cette répartition que l'exécution de ce volet du plan de cohésion sociale va mobiliser fortement les finances des collectivités territoriales et les fonds propres des organismes.** Il entend ainsi demander au Gouvernement les estimations qu'il a réalisées s'agissant de la participation de ces différents acteurs pour le financement global du plan de relance de la construction sociale.

Enfin, votre rapporteur pour avis, toujours à titre personnel, déplore l'importance du nombre de prêts locatifs sociaux (PLS) programmés sur les cinq ans, 140.000, au détriment des prêts locatifs à usage social (PLUS) ou des prêts locatifs aidés intégration (PLAI), compte tenu du moindre caractère social des PLS. Il rappelle également que certaines communes, soumises à l'article 55 de la loi SRU et tenues de construire des logements locatifs sociaux pour atteindre le seuil des 20 %, n'ont procédé au rattrapage du niveau de leur offre locative sociale qu'au moyen de PLS.

## **2. La programmation concernant le parc privé**

L'article 50 prévoit la programmation de moyens budgétaires en faveur du parc locatif privé. **Afin de produire une offre nouvelle de logements locatifs privés à loyers conventionnés ou réglementés de 200.000 unités en cinq ans et pour remettre sur le marché des logements vacants,** cette disposition propose de doter l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) de crédits supplémentaires, c'est à dire en plus de ceux qui couvrent ses activités régulières, à hauteur de 70 millions d'euros en AP et CP pour 2005 puis, de 2006 à 2009, de 140 millions d'euros. **Ces moyens supplémentaires devraient permettre à l'Agence de multiplier par deux le nombre de logements locatifs privés mis sur le marché tous les ans<sup>2</sup>.**

A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette cependant que la hausse de ces dotations ne soit pas exclusivement tournée vers la production d'un parc locatif privé conventionné. En effet, l'article 50 du projet inclut également la production de logements privés à loyers réglementés. Or, selon votre rapporteur pour avis, sous ce qualificatif pourraient être comptabilisés des logements « banalisés » du parc privé, y compris des logements financés au moyen de

---

<sup>1</sup> Le plan de financement du PLA-I en 2002 se fondait sur une part d'aide budgétaire d'Etat égale à 18,8 %, des aides des collectivités locales à hauteur de 13,3 % et une participation des fonds propres des organismes de 5,5 %.

<sup>2</sup> Ses concours ont conduit à la production d'une offre nouvelle de 17.200 logements locatifs privés en 2003, dont 7.700 conventionnés.

l'amortissement « Robien ». Il estime donc qu'il est préférable de viser la production de logements à loyers conventionnés, qui sont plus adaptés aux besoins des ménages disposant de faibles ressources.

Enfin, même si votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir de cette hausse conséquente des moyens d'intervention de l'ANAH, il tient à rappeler que cette évolution intervient après deux années de recul, marquées par des gels de crédits, des annulations et surtout une réduction importante du volume de ses moyens budgétaires en 2003, qui se situaient à 404 millions d'euros en AP en 2002 contre 304 millions en 2003.

## II. LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE

Alors que les moyens attribués en faveur de la construction sociale avaient fortement chuté entre 2003 et 2004 (- 23,6% en AP et - 33,8 % en CP), le PLF 2005, en application de l'article 41 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, prévoit d'inverser ce mouvement. **Votre commission se félicite de cette évolution qui va permettre d'accroître sensiblement le nombre de logements locatifs sociaux** et d'atteindre des niveaux de construction identiques à ceux constatés au début des années 1990.

### *A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN PROGRESSION SENSIBLE*

Les crédits affectés au développement du parc locatif social, en dehors des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, sont regroupés sur le chapitre 65-48/10 (opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville). **En 2005, ils s'établiraient à 442 millions d'euros en AP et 465 millions en CP, soient des hausses respectives de 22 et 61,5 %.**

#### **1. Les objectifs de construction sociale en 2005**

La progression de l'offre locative sociale nouvelle en 2005 augmenterait de 20.000 unités par rapport à 2004 (hors logements financés en zone urbaine sensible grâce aux concours de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine - ANRU), grâce à une augmentation du nombre de PLUS (+10.000) et de PLS (+10.000), les objectifs de PLAI restant cependant identiques à ceux de l'année précédente.

### OBJECTIF DE PRODUCTION LOCATIVE SOCIALE EN 2005

PLUS neuf	53 000
PLA-I	5 000
<b>Total logements financés sur l'article 10</b>	<b>58 000</b>
PLS	22 000
<b>Total offre nouvelle</b>	<b>80 000</b>
PLS foncière	10 000
<b>Total</b>	<b>90 000</b>

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

En outre, les concours de l'ANRU, qui reçoit cette année une subvention du ministère délégué au logement de 223 millions d'euros en AP et 98,5 M€ en CP, contribueraient à la construction de 15.000 logements locatifs sociaux (PLUS) dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. **Au total, l'offre locative sociale nouvelle serait portée à 105.000 logements en 2005, contre 80.000 en 2004**, ce qui est, si l'objectif est réalisé, plus conforme à la demande des Français, l'INSEE estimant l'offre nouvelle annuelle nécessaire à 100.000 logements par an. Votre rapporteur pour avis note cependant qu'une partie de ces constructions ne peut être comptabilisée comme une offre nouvelle car certains logements financés par l'ANRU résultent d'opérations de démolitions-reconstructions (14.000 sur 15.000 PLUS), soit un solde de 1.000 logements supplémentaires, ce qui porte donc l'offre globale nette à 91.000 unités.

## 2. La répartition des moyens budgétaires

Sur les 442 millions d'euros d'AP pour 2005, 130,2 M€ viendraient abonder le financement des PLUS, 58,8 M€ les PLAI, 176 M€ serviraient au financement de la surcharge foncière et 29 M€ seraient utilisés pour le renouvellement urbain hors zones urbaines sensibles.

Enfin, **48 M€ seraient attribués au titre de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), comme l'année précédente**. La taille de cette enveloppe a considérablement diminué par rapport au début des années 2000 (125 M€ en 2003) dans la mesure où l'ANRU finance désormais une grande partie des réhabilitations de logements sociaux, notamment dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. En outre, en 2004, le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont décidé de mettre à disposition une **enveloppe de 400 M€ par an**, pendant cinq années, **de prêts à taux bonifiés destinés à financer des travaux de réhabilitation**. Cette enveloppe se répartirait entre 200 M€ de prêts à 2,95 %, se substituant aux prêts à 3,45 % complémentaires à la PALULOS, et de 200 M€ de prêts à 2,95 % qui remplaceront l'enveloppe actuelle de 100 M€ de prêts à l'amélioration (PAM) à 3,45 % de la CDC. Au total, en 2005, **les moyens**

**financiers totaux mis à disposition du parc social permettraient la réhabilitation de 130.000 logements**, dont 40.000 financés grâce à la PALULOS, 40.000 grâce aux prêts à taux bonifié de la CDC et 50.000 dans les ZUS grâce aux concours de l'ANRU.

### **3. La subvention moyenne par logement**

En 2005, compte tenu du nombre d'opérations programmées et des financements d'Etat mis à disposition, la subvention budgétaire moyenne s'élèverait à **2.300 euros pour les PLUS, 11.000 euros pour les PLAI et 1.200 euros pour les PALULOS**. En ce qui concerne les logements financés par l'ANRU, cette subvention s'élèverait à 2.875 euros pour les PLUS en ZUS et 14.875 pour les PLUS-CD.

**La subvention moyenne par logement ne progresse pas sensiblement cette année malgré les ambitions en termes d'augmentation du nombre de réalisations de logements locatifs sociaux affichées par le Gouvernement<sup>1</sup>**, ce qui renforce l'analyse, présentée ci-dessus, tendant à démontrer que **les collectivités locales et les fonds propres des organismes HLM seront vraisemblablement fortement sollicités pour atteindre les objectifs du plan de cohésion social**.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis tient à renouveler les réserves qui avaient été émises l'an dernier, dans le rapport pour avis sur le PLF 2004, sur la pérennité de la baisse du taux du Livret A.

En effet, pour que l'effet sur l'équilibre financier des opérations soit avantageux pour les organismes HLM et permette une réelle diminution des intérêts dus, **il est nécessaire que le taux du prêt reste inchangé pendant toute la période d'amortissement, soit une durée de 35 ans**. Depuis le 1<sup>er</sup> août 2004, ce taux évolue, non plus en fonction d'une décision politique, mais en vertu d'une règle automatique égale à la moyenne entre l'inflation et les taux d'intérêt à court terme, majorée de 0,25 point. Or, le renchérissement du prix des produits pétroliers devrait avoir un impact non négligeable sur l'indice des prix à la consommation, ce qui, automatiquement, majorera le taux du Livret A.

Même si du point de vue de l'épargne populaire, la hausse du taux peut avoir des conséquences positives sur la richesse des ménages, **à titre personnel, votre rapporteur pour avis tient à souligner qu'une hausse du taux diminuera mécaniquement les allègements de frais financiers pour les organismes escomptés au moment de la réforme**, qui ne seront pas compensés par une progression de la subvention budgétaire versée à chaque logement social réalisé.

---

<sup>1</sup> Rappelons que la subvention moyenne par logement avait diminué considérablement l'an dernier, l'explication avancée pour cette réduction étant fondée sur les marges de manoeuvre croissantes liées à la diminution du taux du Livret A.

## ***B. LES AIDES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL***

### **1. Une aide non négligeable**

Les opérations locatives sociales bénéficient, au titre de la solidarité nationale, de nombreuses dispositions fiscales avantageuses. **L'aide fiscale représente une part non négligeable dans le plan de financement global d'un logement social puisqu'elle est estimée à 13 % du financement total d'un logement PLUS.**

Tout d'abord, les offices publics, les sociétés anonymes d'HLM et leurs unions sont exonérés d'impôt sur les sociétés (IS). En outre, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) sont exonérés de cet impôt pour les « opérations faites en application de la législation sur les HLM ». Le coût pour les finances publiques de cette exonération d'IS pour les organismes d'HLM est estimé à **290 millions d'euros en 2003**. En outre, cette disposition entraîne l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle et de la taxe d'apprentissage. Cependant, votre rapporteur pour avis note que l'article 96 de la loi de finances pour 2004 a introduit, à compter des exercices clos au 1<sup>er</sup> janvier 2005, **une mesure de fiscalisation partielle des activités des organismes d'HLM**. Cette disposition se traduit par l'entrée dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés des produits autres que ceux relevant des opérations réalisées au titre des services d'intérêt général, de ceux engendrés par les locaux annexes des ensembles d'habitation et des produits financiers issus de placement de la trésorerie de ces organismes.

En outre, les sociétés anonymes d'HLM, les offices publics et les OPAC sont **exonérés du paiement de la taxe professionnelle**.

S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, les ventes de terrains par les collectivités locales aux offices publics sont exonérées de cette imposition. A ceci s'ajoute que les acquisitions de terrains à bâtir par les organismes d'HLM ou par des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements locatifs sociaux sont soumises à la TVA au taux réduit de 5,5 %. Le coût pour le budget de l'Etat de l'application du taux réduit dans ce cas est estimé à 50 M€ pour 2003. **Surtout, ce taux réduit est applicable aux livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements locatifs sociaux et pour l'achat de ces logements, pour un coût de 870 M€ en 2003.**

Enfin, les logements HLM sont exonérés, sous certaines conditions, du paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ans, votre rapporteur pour avis souhaitant cette année s'arrêter un instant sur cette question.

## 2. L'exonération de TFPB pour les collectivités locales

### a) Présentation des dispositions applicables

En application de l'article 1384 A du code général des impôts (CGI), **les opérations de construction de logements locatifs sociaux bénéficient d'une exonération de TFPB de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement**, à condition notamment d'être financées, à hauteur d'au moins 50 %, au moyen de prêts locatifs aidés ou réglementés (PLA-I, PLUS, PLS), de prêts accordés par les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou de subventions de collectivités locales ou de concours de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. **Depuis 1998**, en application de l'article 1384 C du CGI, **cette exonération s'applique également aux logements locatifs sociaux résultant d'opérations d'acquisition-amélioration**. Pour ces opérations, le seuil des 50 % n'entre pas en compte dans ce cas car il suffit que le logement soit acquis « *avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

En outre, pour les nouvelles constructions dont le chantier a été démarré après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la durée d'exonération est portée à **20 ans lorsque l'immeuble répond à certains critères de qualité environnementale**.

En vertu du I bis de l'article 1384 A du code général des impôts, la construction doit satisfaire quatre des cinq critères de qualité environnementale suivants :

- modalités de conception, notamment assistance technique du maître d'ouvrage par un professionnel ayant des compétences en matière d'environnement ;
- modalités de réalisation, notamment gestion des déchets du chantier ;
- performance énergétique et acoustique ;
- utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables ;
- maîtrise des fluides.

L'article 43 du projet de loi de cohésion sociale prévoit de donner un **fondement juridique** à cette exonération dans les départements **d'outre-mer** et de **porter sa durée à 25 ans**, tant en métropole que dans les DOM, pour les logements locatifs sociaux construits entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009. La loi n° 2001-1247 du 21 décembre 2001 a, en outre, institué **une déduction**, au titre de la TFPB, **des dépenses exposées dans les logements sociaux pour l'adaptabilité des logements aux handicapés**. Enfin, en vertu de l'article 1388 bis du CGI, pour les impositions établies de 2001 à 2006, **la base d'imposition à la TFPB des logements sociaux<sup>1</sup> fait l'objet d'un abattement**

---

<sup>1</sup> Cette disposition fiscale est réservée aux logements sociaux faisant l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'Etat dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.



**de 30 % lorsque ces immeubles sont situés en zones urbaines sensibles.** Le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de cohésion sociale, a, à l'initiative de votre commission, prolongé jusqu'à la fin 2009 le bénéfice de cet avantage fiscal. On peut maintenant espérer que l'Assemblée nationale adopte sur ce sujet la même position que le Sénat.

*b) Les conditions de compensation des pertes de recettes aux collectivités territoriales*

En premier lieu, votre rapporteur pour avis note que les pertes de recettes fiscales pour les collectivités locales (communes et EPCI à fiscalité propre) issues de l'abattement de 30 % en ZUS sont compensées dans les conditions prévues au IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001, modifié par l'article 56 de la loi de finances pour 2004. **Cette disposition a institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser ces pertes, dans des conditions telles que les collectivités concernées ne subissent aucune diminution de leurs ressources fiscales.** En effet, la compensation versée à chaque commune ou EPCI est égale, chaque année, au produit du montant de l'abattement par le taux de TFPB **et se révèle donc intégrale.** Votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver les conditions de cette compensation, la neutralité de cet abattement sur l'équilibre des finances locales étant donc garantie.

**En revanche, votre rapporteur pour avis relève que la compensation de l'exonération de TFPB pendant quinze ans actuellement, vingt-cinq ans dès lors que la loi de programmation pour la cohésion sociale sera promulguée, n'est pas réalisée dans des conditions aussi respectueuses de l'équilibre des finances locales, alors que les montants en jeu dans les deux dispositifs sont sans comparaison.**

**L'exonération de la TFPB**

En effet, selon l'article 128 de la loi de finances pour 1992, disposition désormais reprise à l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, **cette exonération de TFPB de quinze ans n'ouvre droit à une compensation de l'Etat que si les pertes de recettes pour les collectivités sont substantielles.** L'article R. 2335-4 du même code, qui précise les modalités d'application de ce dispositif, indique que cette exonération doit entraîner **une perte de recettes supérieure à 10 % du produit communal total de la TFPB.** Si tel est le cas, **les communes reçoivent une allocation de l'Etat égale à la différence entre cette perte et une somme représentant 10 % du produit communal total de la TFPB.** Dans la pratique, cette réfaction de 10 % a pour conséquence de rendre dérisoire la compensation d'Etat, en réduisant considérablement l'allocation, au regard des pertes subies par les communes. A titre d'exemple, selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur pour avis, **en 2003, les pertes de ressources fiscales pour les communes du département de la Savoie** résultant de l'exonération de TFPB se sont élevées à plus de **2,3 millions d'euros**, la majorité de cette somme étant concentrée sur les plus grandes villes du département. Or, **la subvention versée par l'Etat** pour atténuer ce manque à gagner pour les communes n'a atteint que **5.000 euros.** **Au total, les collectivités locales ont supporté, sur leur propre budget, 99,7 % d'une exonération qui a pourtant été décidée par l'Etat.**

S'agissant des pertes de ressources pour les collectivités locales au niveau national, votre rapporteur pour avis tient à attirer l'attention de votre commission sur les difficultés qu'il a éprouvées pour obtenir des données précises sur ce point de la part de l'administration. Il semblerait que de telles évaluations soient difficiles à réaliser. Aussi, votre rapporteur pour avis veillera-t-il, pour la préparation de son avis sur la prochaine loi de finances, à poser une question budgétaire sur ce sujet pour obtenir des estimations détaillées.

Toutefois, sur la base des comptes des organismes HLM en 2002, il est possible, avec toutes les incertitudes qui s'attachent à un tel calcul, de déduire que les pertes de ressources pour les collectivités locales se sont élevées à **327,6 millions d'euros**. Or, sur cette somme, selon les chiffres qui lui ont été fournis, l'Etat n'aurait versé que **6 millions d'euros** au total au titre de la compensation, soit **une couverture à hauteur de 1,83 % des pertes de recettes subies**.

#### Méthodologie de l'évaluation proposée par votre rapporteur pour avis

Le parc HLM se composait, en 2002, de 3.980.000 logements. Sur ce total, 3.200.000 s'acquittaient de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour un montant moyen par logement de 420 euros. Par déduction, on comptabilisait donc 780.000 logements locatifs sociaux exonérés de TFPB. Si l'on multiplie ce nombre par le montant moyen unitaire (calcul néanmoins incertain puisqu'il ne tient pas compte des taux réels de TFPB pratiqués par les collectivités locales), on parvient à une somme de 327,6 millions d'euros de manque à gagner pour les collectivités.

**A titre personnel, votre rapporteur pour avis estime que cette situation est parfaitement injustifiée s'agissant d'un dispositif relevant de la solidarité nationale, dans lequel les communes n'ont pas leur mot à dire.** Il juge tout aussi illogique de devoir leur faire subir des pertes aussi importantes au regard de leurs ressources propres, sans compter que la présence de logements locatifs sociaux dans les communes induit déjà l'exercice d'une solidarité locale qui se traduit par des dépenses supplémentaires pour les collectivités locales en termes de dispositifs locaux d'accompagnement social.

En outre, on peut relever que la situation sera différente s'agissant de la prolongation de dix ans de l'exonération de TFPB prévue par l'article 43 du projet de loi de cohésion sociale. En effet, avec le vote par le Sénat d'un amendement présenté par le Gouvernement en seconde délibération, **il est prévu que les pertes de recettes pour toutes les collectivités concernées résultant de la seule prolongation de 15 à 25 de cette exonération seront intégralement compensées.** Votre rapporteur pour avis considère que cette disposition est toute à fait justifiée car, selon les données communiquées par le Gouvernement et reprises dans le rapport pour avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, réalisé par notre collègue Dominique Braye au nom de votre commission, les pertes de recettes fiscales liées à ce prolongement devraient atteindre **60 millions d'euros en 2021 et 300 millions d'euros en régime de croisière entre 2026 et 2031**, soit des sommes tout à fait considérables.

**Votre rapporteur pour avis ne peut que s'interroger sur la différence de traitement qui va résulter de ces dispositions, compensation très partielle pour les quinze premières années de l'exonération, compensation intégrale pour les dix années suivantes, qui n'est justifiée par aucun élément objectif.** Or, cette mauvaise compensation au cours des premières années de l'exonération et les conséquences financières qui en résultent ne peuvent que décourager les élus locaux de se mobiliser en faveur du logement social et ainsi contrecarrer les objectifs du Gouvernement.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires économiques vous propose, **par un amendement** dont le texte est reproduit dans l'annexe I du présent rapport, de mettre fin à cette disparité entre les deux régimes de compensation décrits ci-dessus. En complément du dispositif de compensation intégrale retenu dans le projet de loi de cohésion sociale pour les pertes de recettes résultant de l'allongement de quinze à vingt-cinq ans de l'exonération, cet amendement prévoit que pour tous les logements locatifs sociaux construits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'Etat compense également intégralement les pertes de recettes pendant les vingt-cinq années d'exonération de TFPB. De ce fait, les pertes de recettes liées au « stock » de logements locatifs sociaux exonérés depuis 1989 continueraient à être compensées de manière partielle mais, à l'avenir, il serait remédié à ce que votre rapporteur pour avis considère, à titre personnel, comme une injustice pour les finances locales.

### ***C. LA PÉNURIE DE FONCIER DISPONIBLE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS***

L'existence de terrains à bâtir disponible constitue bien évidemment l'une des conditions premières de la bonne réussite de l'exécution du programme de relance de la construction locative sociale prévu par le plan de cohésion sociale. **De l'avis unanime des élus locaux et des acteurs du secteur du logement, notre pays est, depuis plus de deux ans, confronté à une pénurie de foncier disponible, qui a eu pour conséquence de faire monter le prix des terrains à bâtir, parfois dans des proportions tout à fait inquiétantes** (+60 % d'augmentation du prix moyen d'un terrain à bâtir dans la communauté urbaine de Strasbourg entre 1998 et 2001). Or, le prix de la charge foncière est un élément fondamental car il représente entre 20 et 30 % du coût global d'une construction.

Au surplus, **cette tendance haussière** n'est pas cantonnée aux seules agglomérations dont les marchés immobiliers sont tendus mais **concerne toutes les régions**. Au sein d'un mouvement généralisé de hausse des prix, cette évolution touche plus particulièrement, de l'avis de certains observateurs et selon les rares données statistiques disponibles, **les terrains à bâtir dans les espaces situés à la périphérie des agglomérations**.

Cette hausse est en grande partie liée à l'augmentation généralisée de la demande immobilière, qui constitue la traduction de la crise du logement en

France et des importants besoins d'habitat non satisfaits. Lors de la crise de l'immobilier et du foncier qui a touché la France au début des années 1990, on a assisté à une hausse des prix de l'immobilier qui tirait à la hausse les prix du foncier. **Or, le processus actuel est strictement inverse aujourd'hui car ce sont désormais les coûts du foncier qui pèsent lourdement sur les prix de l'immobilier.**

D'autres facteurs sont également venus renforcer cette tendance, comme les **délais d'apprentissage liés aux nouvelles procédures d'urbanisme**, définies notamment par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain : les acteurs locaux ont dû découvrir les nouvelles dispositions (plans locaux d'urbanisme, nouvelles règles relatives aux zones d'aménagement concertées) et apprendre à pratiquer ces nouvelles procédures. En outre, la **multiplication des recours contentieux**, souvent abusifs quand ils sont déposés par des associations s'opposant systématiquement à tout nouveau projet de construction quel qu'il soit, est venu freiner l'exécution des opérations.

Au surplus, comme le note Joseph Comby, directeur de l'association des études foncières (ADEF), il est impossible de dresser un tableau statistique, même sommaire, des principaux marchés fonciers<sup>1</sup>. Ainsi, depuis deux ans, l'ensemble des acteurs des marchés immobiliers et les élus dénoncent une hausse des prix du foncier sans que des éléments chiffrés ne permettent d'étayer ce constat. En effet, la base de données des notaires n'est pas utilisable car elle ne mentionne pas la constructibilité des terrains et le service des Domaines n'autorise pas une exploitation suffisamment exhaustive des extraits d'actes de mutation.

**Votre rapporteur pour avis, tout comme M. Bernard Piras dans son rapport pour avis sur les crédits de l'urbanisme dans le projet de loi de finances pour 2005 et M. Dominique Braye dans son avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, déplore qu'il n'existe pas de systèmes d'observation de l'évolution des marchés fonciers, comme pour le marché de l'immobilier. Or, à l'évidence le Parlement, les élus locaux et les acteurs de ce secteur auraient besoin de disposer d'un tel outil, tant pour analyser les évolutions de ce marché que pour conduire leurs politiques foncières. Il s'interroge également sur les réticences du service des domaines à ouvrir plus largement l'accès à ses bases de données qui permettraient de constituer un tel dispositif d'observation.**

En effet, une politique foncière a besoin d'être éclairée par la connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers et doit pouvoir bénéficier d'un dispositif d'observation permanente se fondant sur des données objectives. La constitution d'un tel outil permettrait ainsi d'établir un premier diagnostic.

Dans un second temps, il revient aux responsables politiques de définir des solutions pour tenter d'enrayer ce phénomène. Tout d'abord, parce que la

---

<sup>1</sup> « Autant la connaissance que l'on a des marchés immobiliers a connu d'importants progrès depuis une douzaine d'années, autant les marchés fonciers sont, eux, devenus encore plus opaques et difficiles à décrire ». Joseph Comby, « Que se passe-t-il sur les marchés fonciers ? » Etudes Foncières – n° 107, janvier-février 2004.

valeur d'un terrain dépend à la fois des droits attachés à ce terrain et de son environnement (existence des réseaux, implantations voisines etc...), **la collectivité locale en est doublement responsable.**

Cette dernière intervenant directement sur les grands équilibres des marchés fonciers, en particulier dans la mesure où le rythme de production des nouveaux terrains à bâtir, le niveau de l'offre de foncier disponible dépend ainsi largement d'elle. Il convient ainsi de favoriser la mise à disposition d'outils au service des collectivités locales pour favoriser un haut niveau de production foncière. Votre rapporteur pour avis estime qu'à ce titre les établissements publics fonciers d'Etat qui seront créés par le projet de loi de cohésion sociale pourront apporter une première réponse. En outre, votre rapporteur pour avis estime qu'une politique foncière ne peut avoir un impact positif sur l'équilibre des marchés fonciers que si elle se situe à l'échelle du bassin d'emploi et d'habitat, c'est à dire au niveau de l'agglomération, voire à une échelle plus large comme le département. Il convient donc de favoriser la constitution de politiques foncières menées au niveau intercommunal. **L'Etat a également un rôle important à jouer puisqu'il est le premier propriétaire foncier en France.** A titre d'exemple, la délégation à l'action foncière, créée en 2004, a entrepris un premier recensement des terrains en Île-de-France possédés par l'Etat terrains susceptibles d'être remis sur le marché. Cette analyse a ainsi permis de répertorier environ 300 hectares de terrains à bâtir.

**Enfin, à titre personnel, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la nécessité de mettre en place des dispositifs de nature fiscale, en modulant par exemple le système d'imposition des plus-values, afin d'enrayer la hausse des prix des terrains à bâtir pour le logement et de freiner la spéculation.**

### **III. LE SOUTIEN DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ**

Cette année, la politique du Gouvernement en faveur de l'accession à la propriété est marquée par la **montée en force du régime du prêt social de location-accession (PSLA)** et par la **réforme du prêt à taux zéro (PTZ)**.

#### ***A. LA MONTÉE EN FORCE DU PRÊT SOCIAL DE LOCATION-ACCESSION***

Le système de la **location-accession** a été créé par la loi du 12 juillet 1984<sup>1</sup>. Schématiquement, ce dispositif permet à un ménage de se porter acquéreur de son logement, à l'issue d'une phase locative au cours de laquelle il peut mesurer sa capacité de remboursement et constituer un apport personnel. Partant du constat que ce mécanisme était pertinent d'un point de vue économique mais peu utilisé, le Gouvernement a décidé, avec la loi de finances

---

<sup>1</sup> Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

pour 2004, de créer un nouveau produit de location-accession, le **prêt social de location-accession**. Ce dernier s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisées par les promoteurs publics ou privés. Pour en bénéficier, les opérateurs doivent conclure une **convention** avec l'Etat, dans laquelle ils s'engagent à respecter les **caractéristiques sociales** définissant le PSLA. Pour l'année 2004, **10.000 logements** peuvent ainsi faire l'objet d'un agrément, délivré par le préfet, et cet objectif serait reconduit au même niveau en 2005.

## 1. La présentation générale du mécanisme de location-accession

Le contrat de location-accession comprend deux phases. Au cours de la **première phase, dite locative**, le logement appartient à un opérateur auquel le ménage verse une redevance, qui se divise en une **fraction locative**, assimilable à un loyer, et une **fraction acquisitive**, assimilable à une épargne, qui représente un paiement anticipé du prix du logement. La durée maximale de la phase locative est fixée dans le contrat de location-accession. Pendant la phase locative, le ménage a la faculté de lever l'option sur son logement et de s'en porter acquéreur. **La levée d'option marque le début de la seconde phase, dite d'accession**, au cours de laquelle le ménage devient propriétaire du logement et rembourse un emprunt. La fraction acquisitive accumulée pendant la phase locative vient en déduction du le prix de vente. **Il est à noter que si le ménage ne lève pas l'option, il ne bénéficie d'aucun droit au maintien dans les lieux mais que la fraction acquisitive accumulée au cours de la phase locative lui est restituée.**

## 2. Les caractéristiques juridiques du PSLA

Le nouveau produit de location-accession, le PSLA<sup>1</sup>, accordé à une personne morale qui entreprend l'opération, recouvre en fait un prêt conventionné pouvant financer jusqu'à 100 % du prix de revient des logements. Les prêts complémentaires accordés habituellement aux prêts conventionnés, notamment ceux du 1 % Logement, peuvent être mobilisés pour « boucler » le financement de l'opération.

Pour bénéficier du PSLA, **le logement doit être destiné à une occupation à titre de résidence principale par le ménage pendant toute la durée de remboursement et ne peut subir aucune transformation**, en local commercial ou professionnel par exemple. En outre, **le locataire-accédant peut, y compris en phase locative, bénéficier d'une aide personnalisée au logement**. Enfin, les caractéristiques du PSLA autorisent un transfert du dispositif de l'opérateur au ménage au moment de la levée d'option. Dans les cas où le ménage

---

<sup>1</sup> Sa mise en place est devenue effective avec le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004.

décide de ne pas lever l'option, l'opérateur peut conserver les avantages attachés au prêt et mettre en location les logements<sup>1</sup>. Cette disposition permet aux opérateurs de parvenir plus facilement à atteindre un équilibre financier au cours de la phase locative.

Enfin, il convient de noter que tous les établissements de crédit habilités à délivrer des prêts conventionnés peuvent accorder des PSLA.

### 3. Les avantages fiscaux

L'article 9 de la loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement<sup>2</sup> a donné au PSLA les mêmes avantages fiscaux que ceux dont disposent les prêts locatifs sociaux (PLS). L'opérateur bénéficie ainsi d'un **taux de TVA à 5,5 %** sur le logement et d'une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans**. L'opérateur conserve le bénéfice de ces avantages fiscaux, y compris dans les cas où le ménage ne lève pas l'option, le logement étant alors affecté à la location sociale. Si le ménage lève l'option dans les cinq ans qui suivent l'achèvement des travaux, le transfert de propriété est exonéré de TVA et n'est pas soumis aux droits de mutation. L'exonération de TFPB continue également à s'appliquer pour la durée restant à courir au ménage qui lève l'option.

Selon les données fournies par le Gouvernement, reprises par la commission des finances du Sénat, l'application du taux réduit de TVA occasionnerait une perte de recettes fiscales pour l'Etat de 140 millions d'euros. **L'exonération de TFPB pendant quinze ans entraînerait une perte de ressources pour les collectivités locales évaluées à 3,3 millions d'euros par an, compensée partiellement dans les conditions qui ont été décrites ci-dessus.**

### 4. Les caractéristiques sociales du PSLA

**Les caractéristiques sociales** des opérations PSLA feront l'objet d'une **convention** conclue entre l'opérateur et l'Etat, avant l'engagement de chaque projet.

Les logements « PSLA » sont destinés à des ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds du prêt à l'accession sociale (PAS), au moment de la signature du contrat de location-accession ou, le cas échéant, du contrat préliminaire. **La fraction locative de la redevance est plafonnée**, en fonction des zones du dispositif d'amortissement fiscal « Robien » (zones A, B et C) et les

---

<sup>1</sup> Le décret du 26 mars 2004 augmente à 30 ans la durée maximale des prêts conventionnés, avec une possibilité de la porter à 35 ans.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

plafonds de loyer correspondent à ceux qui sont appliqués au prêt locatif social (PLS), majorés en zone A. **La part acquisitive** est fixée dans le cadre du contrat de location-accession **en fonction des capacités financières** du locataire-accédant et **en accord avec le vendeur**.

**Le prix de vente des logements doit également être inférieur à des plafonds**, modulés en fonction des zones du « Robien ». Les plafonds retenus sont ceux des opérations d'accession à la propriété réalisées par les organismes HLM. Ils sont néanmoins minorés de la différence entre le taux de TVA de 19,6 % appliqué aux opérations d'accession classiques et le taux de 5,5 % accordé à l'opérateur qui contracte un PSLA. Ces plafonds de prix permettent aux ménages de bénéficier également de l'avantage de TVA conféré à l'opérateur. **Le prix du logement n'est pas révisable et doit être minoré de 1,5 % à chaque date anniversaire du contrat de location-accession**. Cette minoration incitera les ménages à rester suffisamment longtemps en phase locative, pour bien mesurer leur capacité à faire face à des charges régulières de logement, avant d'entrer ou non dans la phase d'accession.

**La mensualité de remboursement**, à la charge du ménage en début de phase d'accession, **ne doit pas excéder la dernière redevance payée en phase locative**. L'opérateur doit disposer, dès la signature de la convention avec l'Etat, de l'engagement d'un établissement de crédit de proposer au ménage, au moment de la levée d'option, une offre de financement respectant cette condition. Cette disposition est destinée à sécuriser le locataire-accédant et à lui donner, dès la signature du contrat de location-accession, des garanties sur la charge financière qu'il devra supporter en phase d'accession.

**En cas de levée d'option, le ménage dispose**, pendant une durée de quinze ans à compter du transfert de propriété, **d'une garantie de rachat de son logement à un prix déterminé à l'avance et d'une garantie de relogement<sup>1</sup>**. Ces garanties sont mises en jeu en cas de survenance, pour le ménage, d'un événement exceptionnel ou d'un accident de la vie, la liste de ces faits générateurs étant définie par l'arrêté du 26 mars 2004. Le prix de rachat garanti est, pendant les cinq années suivant le transfert de propriété, égal au prix fixé au moment de la levée d'option. Pendant les dix années suivantes, le prix de rachat garanti est minoré de 2,5 % par an.

---

<sup>1</sup> La garantie de relogement consiste pour l'opérateur à formuler, dans les six mois suivant la demande de mise en jeu, trois offres de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités du ménage. La garantie de relogement ne bénéficie qu'aux ménages dont les revenus, au moment de sa demande, sont inférieurs aux plafonds d'éligibilité pour l'accès aux logements PLUS.



## **B. LA RÉFORME DU PTZ**

**L'article 67 du PLF 2005 propose une réforme d'ampleur du prêt à taux zéro**, qui concerne son mode de financement, son ouverture au logement ancien et le montant du prêt sans intérêt versé aux bénéficiaires.

### **1. Description du PTZ ancienne version**

Le prêt à taux zéro<sup>1</sup> constitue l'un des principaux mécanismes d'aide à l'accession à la propriété des ménages modestes.

Il offre aux particuliers **un financement complémentaire** pour leur permettre de réaliser des **opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou d'acquisition-amélioration de logements anciens**, à condition que les travaux effectués représentent au moins 35 % du coût total de l'opération. Le PTZ s'adresse également aux personnes souhaitant entrer dans un dispositif de location-accession, sauf si le logement est financé au moyen d'un PSLA. Le PTZ est versé, sous forme d'une **avance remboursable sans intérêt** aux **personnes physiques** qui acquièrent un logement pour l'occuper à titre de **résidence principale** et **qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédentes**.

Le PTZ n'ouvre pas droit, en tant que tel, à l'aide personnelle au logement (APL). En revanche, si le plan de financement de l'opération comporte un prêt conventionné ou un prêt conventionné garanti par l'Etat (prêt à l'accession sociale - PAS), **l'accédant peut, sous certaines conditions, bénéficier de l'APL**. S'il est associé à un prêt à l'accession sociale, le PTZ doit alors bénéficier de la garantie du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS).

**Pour bénéficier d'un PTZ les ménages doivent disposer de ressources inférieures à un plafond, les revenus pris en compte étant désormais ceux de l'année N-1<sup>2</sup>**, alors qu'il s'agissait, avant l'année 2003, des revenus de l'année N-2. **Les plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes recensées dans le ménage et de la zone d'implantation du logement**. En outre, en fonction de leurs revenus, les ménages peuvent bénéficier **d'un différé pour le remboursement du prêt**, qui peut porter sur la totalité ou une partie du prêt, pour des délais allant de 72 mois à 216 mois.

Comme votre commission l'a souligné dans les précédents rapports pour avis sur les crédits du logement, **le PTZ est un outil très efficace d'accession sociale à la propriété** car il permet à plus de 100.000 ménages d'accéder chaque année à la propriété. Les catégories socioprofessionnelles qui bénéficient le plus du PTZ sont les ouvriers (31,6 % du total), les employés (30 %) et les professions intermédiaires (21,7 %). **Près de 60 % des bénéficiaires ont un revenu inférieur à 2,5 SMIC**. Le PTZ offre également un apport décisif pour faciliter la

---

<sup>1</sup> Créé par le décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant création d'une aide de l'Etat à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale.

<sup>2</sup> Depuis le décret n° 2003-1391 du 31 décembre 2003 relatif aux conditions de contrôle de l'octroi de l'avance aidée par l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

primo-accession, plus de 70 % des bénéficiaires ont moins de 35 ans, et, selon les statistiques fournies par le Ministère du logement, une grande part de ménages sont des primo-accédants.

Les plans de financement moyens des acquisitions immobilières permises par le PTZ, résumées pour l'année 2004 dans le tableau reproduit ci-dessous, permettent de faire ressortir que le prêt sans intérêt fait diminuer les taux d'effort moyen des ménages (hors aides personnelles au logement) qui se lancent dans une opération d'accession à la propriété.

**Plan de financement moyen, émissions en 2004 (de janvier à fin juin)**

Zone	Île-de-France		Province	
	Neuf (1 583 PTZ)	Ancien (31 PTZ)	Neuf (22 732 PTZ)	Ancien (2 934 PTZ)
Type et nombre de prêts émis				
Montant PTZ	21 100	17 500	16 100	13 700
Prêt principal	110 300	73 100	84 300	61 000
Autres prêts (1)	4 500	4 100	7 600	6 900
Apport personnel	25 300	16 500	16 100	6 200
Total	161 200	111 200	124 100	87 800
Mensualité moyenne (2)	900	600	700	500
Revenu net moyen	2 500	2 000	2 200	1 900
Taux d'effort avant APL	36.0%	30.0%	31.8%	26.3%

Source : SGFGAS (1) : y compris épargne-logement si elle existe.

(2) : montant déclaré de la 1ère mensualité tous prêts confondus

Sur la base de ces données, il convient également d'indiquer que 60 % des ménages titulaires d'un PTZ sont éligibles à l'APL.

Enfin, votre rapporteur pour avis relève que le PTZ facilite les opérations d'accession à la propriété dans des zones où les marchés de l'habitat sont tendus : en 2003, 10,8 % des PTZ ont été émis dans la région Rhône-Alpes, 10,2 % dans les Pays de la Loire et 9,4 % en Île-de-France.

**Votre commission ne peut cependant que regretter la chute du nombre de bénéficiaires de PTZ enregistrée depuis 1996 (140.000 à cette date), qui s'explique par les baisses de crédits qui ont frappé ce dispositif et par la réduction du nombre de ménages éligibles. En outre, malgré les éléments positifs relevés ci-dessus, votre rapporteur pour avis note que la non-actualisation des plafonds de revenus depuis la création en 1995 du PTZ a réduit année après année son efficacité économique et sociale.**

## 2. La réforme proposée cette année

Le Gouvernement a souhaité réformer cette année le PTZ afin de modifier son mode de financement et de le rendre, selon les termes de M. Marc-Philippe Daubresse, plus familial, plus social et plus tourné vers l'ancien.

Le PTZ voit son mode de financement modifié. Actuellement, le coût de l'absence d'intérêt est pris en charge par l'Etat au moyen de subventions versées aux établissements de crédit. A ce titre, la loi de finances pour 2004 avait prévu, sur le chapitre 65-48/40, 550 millions d'euros en AP et 525 millions en CP. En vertu de l'article 67 du PLF 2005, **l'absence d'intérêt serait désormais compensée par un crédit d'impôt**, sur une durée de cinq ans<sup>1</sup>, au titre de l'impôt sur les sociétés accordé aux banques, qui distribueront le nouveau PTZ (dit « PTZ+ »). L'effort financier que l'Etat devrait consacrer à ce nouveau produit passera de plus de 500 millions d'euros par an à 1,4 milliard d'euros dans cinq ans. Toutefois, afin de permettre le financement des opérations décidées à la fin de l'année 2004, le PLF 2005 prévoit l'inscription 265 millions d'euros en crédits de paiement. La hausse des dépenses prévues en faveur du PTZ, dépenses désormais fiscales et non plus budgétaires, s'explique par le fait que ce produit voit également ses modalités d'attribution réformées.

**Le PTZ sera tout d'abord ouvert aux logements anciens, sans obligation de travaux.** L'ancien ne représente aujourd'hui que 11 % des PTZ alors que près de 60 % des acquisitions immobilières sont, en France, réalisées dans ce secteur.

En outre, la réforme proposée prévoit **une hausse du montant du prêt sans intérêt versé au ménage**, cette revalorisation de la subvention sans intérêt augmentant avec la taille du ménage, comme le montre le tableau ci-dessous.

Montants de prêt en euros pour l'acquisition d'un logement neuf

	PTZ ancienne version		PTZ +	
	Ile de France	Autres Régions	Zone A	Zones B et C
Célibataire	15 250	10 700	16 000	11 000
Couple sans enfant	21 350	15 250	22 500	16 500
Couple avec 1 enfant	22 900	16 800	25 000	19 000
Couple avec 2 enfants	24 400	18 300	27 500	21 500
Couple avec 3 enfants	25 900	19 800	30 000	24 000
Couple avec 4 enfants	27 450	21 350	32 500	26 500

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

**Pour l'application aux logements anciens**, la réforme prévoit d'appliquer une décote de 10 % en zone A, 20 % en zone B et 25 % en zone C sur les montants de PTZ par rapport aux montant prévus pour le neuf.

---

<sup>1</sup> Cette durée était initialement de sept ans et l'Assemblée nationale a souhaité la ramener à cinq ans.

**Montants de prêt en euros pour l'acquisition d'un logement ancien**

Ancien	PTZ +		
	Zone A	Zone B	Zone C
Célibataire	14 400	8 800	8 250
Couple sans enfant	20 250	13 200	12 375
Couple avec 1 enfant	22 500	15 200	14 250
Couple avec 2 enfants	24 750	17 200	16 125
Couple avec 3 enfants	27 000	19 200	18 000
Couple avec 4 enfants	29 250	21 200	19 875

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

Le profil de remboursement des ménages dont les revenus sont compris entre 1,6 SMIC et 2,3 SMIC est, quant à lui, très légèrement amélioré.

**Conditions de remboursement**

Revenu (SMIC)	PTZ ancienne version		PTZ +	
	Durée du PTZ (années)	Dont différé (années)	Durée du PTZ (années)	Dont différé (années)
< 1,6	22	18	22	18
1,6 - 1,9	20	17	21	18
1,9 - 2,3	16 1/2	14 1/2	17	15
2,3 - 3,1	8	Pas de différé	8	Pas de différé
> 3,1	6		6	

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

Enfin, les **plafonds de ressources sont revalorisés** afin d'augmenter le nombre de ménages éligibles au PTZ.

**Évolution des plafonds de ressources** (revenus exprimés en SMIC)

Composition du ménage	PTZ ancienne version		PTZ +	
	Île-de-France	Province	Zone A	Zones B et C
Célibataire	2,7	2,3	2,7	2,3
Couple sans enfant	3,5	3,1	3,5	3,1
Couple avec un enfant	3,9	3,5	4	3,6
Couple avec deux enfants	4,3	3,9	4,4	4
Couple avec trois enfants	4,7	4,3	4,8	4,4
Couple avec quatre enfants	4,7	4,3	4,8	4,4

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

Au total, selon les estimations fournies par le Gouvernement, **ces réformes devraient permettre à 250.000 ménages**, pour la plupart primo-accédants, **d'accéder chaque année à la propriété, contre 100.000 en 2003**. Les caractéristiques précises de délivrance du PTZ « nouvelle formule » et ses modalités d'attribution seront définies par un décret, l'entrée en vigueur du nouveau dispositif étant prévue pour le 1<sup>er</sup> février 2005.

**Votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver l'augmentation du nombre de ménages éligibles au PTZ.** Cependant, à titre personnel, il tient à remarquer que la modification du mode de financement du PTZ, même si elle n'emporte aucune conséquence pour les ménages et leur droit à obtenir un PTZ, va constituer un chèque sur l'avenir, et notamment sur les prochains exercices budgétaires, assez lourd puisque le Gouvernement estime la perte de recettes fiscales à environ 1,4 milliard d'euros par an.

En outre, votre rapporteur pour avis relève que même si le montant des prêts sans intérêt a été augmenté (de +4,9 % à +24,1 %) **ce rééquilibrage ne saurait à lui seul compenser la flambée de l'immobilier enregistrée entre 1998 et 2004**, les prix des logements anciens ayant progressé, selon les dernières estimations de l'INSEE rendues publiques le 1<sup>er</sup> décembre dernier<sup>1</sup>, de **59,8 %** (en euros constants) pour la France métropolitaine et de 68,7 % pour les appartements à Paris, les niveaux de prix au mètre carré ayant quasiment rattrapé ceux atteints en 1990.

## IV. LES AIDES À LA PERSONNE

### A. LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

#### 1. La complexité des circuits de financement

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que le circuit de financement des aides à la personne se caractérise par une relative complexité.

- **L'allocation de logement familiale (ALF)**, destinée aux couples ayant des personnes à charge, aux personnes isolées et aux jeunes ménages sans enfant et mariés depuis moins de cinq ans, est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF). Ce dernier est alimenté par les cotisations familiales des employeurs et par 1,1 % de CSG. Le ministère délégué au logement et à la ville ne contribue pas à son financement.

- Le financement de **l'allocation de logement sociale (ALS)**, qui bénéficie aux ménages répondant à des critères de ressources et ne disposant d'aucune autre aide au logement, est assuré par le fonds national d'aide au logement (FNAL)<sup>2</sup>.

Viennent abonder ce fonds :

- une cotisation (à un taux de 0,1 %) à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés ;

---

<sup>1</sup> INSEE Première, n° 991 - décembre 2004, « La hausse des prix des logements anciens depuis 1998 ».

<sup>2</sup> Le FNAL finance également l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées et l'aide à la gestion des aires de nomades.

– le produit d’une contribution à la charge des employeurs ayant plus de neuf salariés, à l’exception de l’Etat et des collectivités locales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la Sécurité sociale. Le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires déplafonnés, s’élève à 0,4 % ;

– une subvention d’équilibre versée par l’Etat.

• Enfin, **l’aide personnalisée au logement (APL)**, qui représente la moitié des aides au logement versées par la collectivité nationale, s’attache à un parc de logements conventionnés (en location ou en accession sociale à la propriété). L’APL est financée par le fonds national de l’habitat (FNH) qui est alimenté par :

– des contributions provenant des régimes de prestations familiales (fonds national des prestations familiales et budget annexe des prestations sociales agricoles) et du fonds national d’aide au logement, représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l’absence d’APL ;

– une subvention d’équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

**Les trois types d’aides au logement sont versés sous condition de ressources aux personnes qui s’acquittent d’un minimum de loyer ou de mensualité**, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale. Les barèmes de calcul de ces aides tiennent compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer dans la limite d’un plafond, de ses ressources ainsi que, s’il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer.

**En 2003, 13,4 milliards d’euros de prestations d’aides au logement ont été versées**, dont 6,2 au titre de l’APL, 3,3 pour l’ALF et 4 pour l’ALS. La part de l’Etat dans ce financement a continué à décroître en 2003 et cette tendance devrait se poursuivre en raison de la prise en charge par les régimes sociaux de 200 millions d’euros supplémentaires pour le financement des APL.

**Part de l’État dans le financement des différentes aides**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total État en millions d’euros	4 925	5 104	5 262	4 997	5 379	<b>5 239</b>
Total employeurs en millions d’euros	7 111	7 436	7 465	7 870	8 139	<b>8 246</b>
Part de l’Etat dans le financement total	40,9%	40,7%	41,3%	38,8%	40,0%	<b>38,9%</b>

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

## **2. La réforme des aides à la personne**

L’article 12 du projet de loi de simplification du droit dispose que le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour simplifier, clarifier et harmoniser la réglementation des aides personnelles au logement. A titre personnel, votre rapporteur pour avis déplore que la voie de

l'habilitation ait été retenue pour procéder à une telle réforme et il aurait souhaité que le Parlement puisse être saisi de dispositions législatives explicites afin de pouvoir tenir un réel débat sur ce sujet.

En effet, selon le rapport pour avis de la commission des affaires sociales<sup>1</sup>, l'ordonnance qui serait prise sur le fondement de cette habilitation vise à **rapprocher les régimes applicables aux différentes aides au logement dans la perspective d'instituer une aide unique**. Cette ordonnance contiendrait ainsi neuf mesures de simplification et d'harmonisation, cinq concernant les allocations logement et les quatre autres les APL.

En premier lieu, l'ordonnance prévoirait que l'APL ne soit plus revalorisée au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année par voie législative mais par décret, le Gouvernement continuant à étudier, par la suite, l'opportunité de procéder à cette actualisation le 1<sup>er</sup> janvier et non plus au milieu de l'année. En second lieu, ce texte procéderait à la fusion du FNH et du FNAL afin d'instituer un fonds unique, conservant la dénomination FNAL, chargé de verser l'APL, l'ALS et l'ALF.

## ***B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN 2005***

Au 1<sup>er</sup> juillet 2003, l'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement a été réalisée selon les principes suivants. En premier lieu, les paramètres ont été réévalués en fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2002 et 2003, soit de 1,8 %. En second lieu, les loyers plafonds ont été réévalués de 1,2 %, sauf pour les familles situées en zone I qui ont vu leurs loyers plafonds revalorisés de 2,5 %. Enfin, le montant du forfait de charges n'a pas été actualisé. A l'évidence, l'actualisation de ces différents paramètres n'a pas permis de faire évoluer les aides personnelles au même rythme que le coût de la vie, ce qui s'est traduit, mécaniquement, par une baisse du pouvoir d'achat les plus modestes.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis tient à souligner en outre que ces évolutions ont été contrebalancées l'an dernier par des mesures d'économies sur les barèmes, pour un montant de 185 millions d'euros, dont votre commission n'avait pu, avant le vote des crédits du logement, obtenir le détail.

S'agissant de la base ressource, il a ainsi été décidé de :

- prendre en compte la majoration de retraite pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants dans le calcul des plafonds de ressources ;
- supprimer l'abattement de 76 euros opéré sur les ressources annuelles imposables des couples dont les deux membres sont actifs ;
- supprimer l'abattement de 762 euros annuels imposables par enfant, effectué sur les ressources des ménages qui font garder des enfants ;

---

<sup>1</sup> Avis n° 6 (2004-2005) de M. Gérard Dériot, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur le projet de loi de simplification du droit.

– supprimer le mois de rappel dans les cas où les bénéficiaires d'APL se retrouvent au chômage.

En outre, le seuil mensuel en deçà duquel l'APL n'est pas versée à son bénéficiaire a été augmenté de 15 euros à 24 euros et le minimum forfaitaire (montant du loyer que le locataire doit verser sur ses propres deniers pour bénéficier des APL) est passé de 28 à 29 euros par mois.

Ces mesures d'économies ont été mises en œuvre à compter de juin 2004, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 2003 pour les mesures d'actualisation et entrée en vigueur en juillet 2004 pour les mesures d'économie<sup>1</sup>.

**Pour l'année 2005, le montant de la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (APL et ALS) s'élèverait à 5.179 millions d'euros.**

**Aides au logement : dotation budgétaire demandée pour 2005 (M€)**

en millions d'euros	<b>Ch.46-40</b>
rappel LFI 2004	<b>5 046,00</b>
<b>PLF 2005</b>	<b>5 179,00</b>

<b>écart 2004/2003</b>	<b>+133,00</b>
------------------------	----------------

dont

Mesures d'économies	-65,00
Actualisation des barèmes	100,00
Changement des clés de financement	-200,00
Ajustement du tendancier	+298,00

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

Comme l'année dernière, le Gouvernement prévoit de définir de nouvelles **mesures d'économies**, pour un montant de **65 millions d'euros**, sans que votre commission ait, à nouveau, pu en obtenir le détail avant la discussion du PLF, ces mesures étant en cours d'arbitrage. A titre personnel, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer que le Parlement ne puisse bénéficier pleinement de toutes les informations permettant d'avoir une vision précise des crédits relatifs aux aides à la personne. En outre, la dotation progresserait de **298 millions d'euros** (ajustement au tendancier). Cette dénomination recouvre en

---

<sup>1</sup> A l'exception de la prise en compte de la majoration des retraites qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et de la suppression de l'abattement de double activité qui deviendra effective avec la promulgation de l'ordonnance prise sur le fondement du projet de loi de simplification du droit.



fait la progression estimée des dépenses d'aides au logement pour l'année 2005, qui évolue, hors effet des mesures d'actualisation, en grande partie avec le chômage et le niveau des loyers. **Enfin, 100 millions d'euros sont prévus pour l'actualisation des barèmes des aides.** La moitié de cette somme sera affectée à l'actualisation qui sera réalisée le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et la seconde moitié doit venir financer le surcroît de dépense au cours du deuxième semestre de l'année 2004 résultant de l'actualisation du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Toutefois, les modalités de l'actualisation 2004 n'ont toujours pas été arbitrées par le Gouvernement.

Votre rapporteur pour avis note que l'an dernier, 49 millions d'euros avaient été prévus au titre de l'actualisation en 2003, ce qui s'est traduit par une évolution des APL inférieures à la progression du coût de la vie. Dans la mesure où une somme équivalente est prévue pour 2004, **ce décalage entre l'inflation et la progression des aides au logement devrait perdurer.** A titre personnel, votre rapporteur pour avis déplore le décrochage, pour la seconde année consécutive, de l'évolution des aides personnelles au logement par rapport au niveau général des prix et à la progression des loyers, ce qui va se traduire par un effort croissant des ménages, notamment des plus modestes, pour assumer leurs dépenses de logement.

### ***C. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE***

**Comme en 2001 et en 2002, le nombre total des bénéficiaires des aides à la personne diminue en 2003 (- 1,4 %).** Selon les explications fournies par le ministère délégué au logement, cette diminution est due à la poursuite de la baisse du nombre de bénéficiaires en APL accession (- 12,9 %), le nombre de bénéficiaires en locatif étant quasiment stable (- 0,6 %). L'évolution du nombre de bénéficiaires est différente suivant les aides : - 0,9 % en APL, - 1,2 % en ALF et stabilité en ALS. **Au total, le nombre de ménages bénéficiaires des aides à la personne atteint 6,083 millions en 2003.**

Votre rapporteur pour avis entend interroger le Gouvernement sur les raisons expliquant une baisse aussi forte en 2003 du nombre de bénéficiaires d'une APL accession.

Ensemble des bénéficiaires d'aides a la personne

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
APL	2 855	2 844	2 868	2 831	2 797	2 751	2 708	2 637
ALF	1 157	1 170	1 201	1 216	1 248	1 247	1 240	1 225
ALS	2 145	2 155	2 235	2 227	2 234	2 200	2 221	2 221
Total	6 158	6 169	6 303	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

**Nombre total de bénéficiaires d'une aide au logement  
(par secteur locatif et accession)**

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Location	hors foyers	4 634	4 648	4 784	4 839	4 819	4 774	4 794	4 770
	foyers	549	557	576	530	572	571	570	564
	TOTAL	5 183	5 205	5 360	5 369	5 391	5 345	5 364	5 334
Accession		973	994	943	905	887	853	803	749
TOTAL		6 158	6 169	6 303	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083

*Source : Ministère délégué au logement et à la ville*

**Votre rapporteur pour avis constate néanmoins que le nombre de ménages bénéficiaires des aides au logement dans le secteur locatif diminue de 30.000, contre 54.000 pour le secteur de l'accession.**

***D. DES MÉNAGES MOINS SOLVABLES ?***

Selon les informations fournies par le Ministère du logement, **les taux d'effort net des ménages** (c'est à dire après prise en compte de l'aide au logement) **ont augmenté entre 2003 et 2004**. Ainsi, **ces taux**, pour des ménages habitant dans une agglomération de province de plus de 100.000 habitants, **seraient passés de 26,9 % à 27,6 % pour une personne seule disposant d'un revenu égal à un SMIC et de 22,8 % à 23,2 % pour un ménage monoactif avec deux enfants et des revenus équivalent à 2 SMIC**.

D'une manière plus générale, comme le note l'INSEE<sup>1</sup>, la charge de logement des ménages à bas revenus, sous l'effet de la hausse croissante des loyers, notamment dans le parc privé, a fortement augmenté depuis la fin des années 1980, plus particulièrement dans le parc privé malgré la forte atténuation de cette tendance apportée par l'évolution positive des aides au logement réalisée en 2001.

Votre rapporteur pour avis ne peut que constater, sur le fondement du tableau reproduit ci-dessous, que les ménages, notamment les plus fragiles, ont vu leurs dépenses de logement progresser fortement depuis la fin des années 1980. A titre personnel, il estime que cette évolution devrait être contrecarrée par une politique en faveur des aides à la personne très volontariste. Or, il considère,

<sup>1</sup> INSEE Première n° 950 - Février 2004 – *Les conditions de logement des ménages à bas revenus*.

toujours à titre personnel, que les orientations retenues par le PLF 2005 sont loin d'aller dans ce sens.

**Évolution des taux d'effort des ménages**

	Taux d'effort brut <sup>1</sup>			Taux d'effort net <sup>2</sup>		
	1988	2002	Évolution (en points)	1988	2002	Évolution (en points)
<b>Ménages à bas revenus<sup>3</sup></b>	<b>29,0</b>	<b>40,1</b>	<b>+ 11,1</b>	<b>12,9</b>	<b>16,1</b>	<b>+ 3,2</b>
Secteur social	26,6	33,4	+ 6,8	7,6	10,0	+ 2,4
Secteur privé	31,7	50,8	+ 19,1	19,0	25,7	+ 6,7
Ménages modestes <sup>4</sup>	19,2	24,9	+ 5,7	11,4	16,7	+ 5,3
Autres ménages	13,7	16,9	+ 3,2	12,9	16,1	+ 3,2
<b>Ensemble des ménages locataires</b>	<b>15,1</b>	<b>19,7</b>	<b>+ 4,6</b>	<b>12,7</b>	<b>16,2</b>	<b>+ 3,5</b>

1 : Taux d'effort brut = Loyer/Revenu

2 : Taux d'effort net = (Loyer – Aides au logement)/Revenu

3 : Ménage à bas revenus : ménage dont le revenu est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie (i.e inférieur à 7.300 euros annuels en 2002)

4 : Ménage modeste : ménage dont le niveau de vie est inférieur au troisième décile de la distribution des niveaux de vie (i.e inférieur à 10.900 euros annuels en 2002)

Source : INSEE

## CHAPITRE II

### BILAN DU DISPOSITIF D'AMORTISSEMENT FISCAL « ROBIEN »

Dans le cadre de la préparation d'avis budgétaires thématiques, votre rapporteur pour avis a souhaité, cette année, étudier les effets des dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs et plus particulièrement celui créé par la loi urbanisme et habitat, l'amortissement dit « Robien ».

#### I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT FISCAL

##### A. UNE SUCCESSION DE DISPOSITIFS

Face à la diminution, au milieu des années 1990, du nombre d'investissements locatifs, les pouvoirs publics ont pris des mesures fiscales afin d'enrayer cette chute.

##### 1. L'amortissement « Périssol »

En 1995, le Gouvernement a instauré le dispositif dit « Périssol » qui s'est avéré très avantageux pour les investisseurs. Ainsi, **les particuliers** ayant acquis, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1996 et le 31 août 1999, des **logements neufs** ou en l'état futur d'achèvement **destinés à la location** pouvaient déduire de leurs revenus fonciers, sous forme d'amortissement, **80 % du montant de leur acquisition** (10 % du prix les quatre premières années et 2 % les vingt années suivantes). Le propriétaire du logement devait prendre, pour en bénéficier, l'engagement de le donner en location nue, à titre d'habitation principale ou secondaire, pendant neuf ans.

Ce régime fiscal emportait, en outre, deux autres conséquences pour le contribuable :

– l'abaissement à 6 %, au lieu de 14 %, du taux de la déduction forfaitaire pratiquée sur les revenus fonciers procurés par l'immeuble ;

– la majoration du plafond d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global, porté de 10.671 euros à 15.245 euros.

Il ressort des statistiques disponibles que l'amortissement « Périssol » a contribué à redresser les ventes de logements neufs et à réorienter l'épargne des particuliers vers l'investissement locatif. Selon la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC), **environ 50.000 logements par an ont été vendus dans le cadre de ce dispositif en 1998 et 1999.**

**Votre rapporteur pour avis considère que ce régime, qui n'était pas assorti de contreparties sociales en termes de loyers pratiqués ou de plafonds de ressources des locataires, a vraisemblablement eu un effet sur la reprise des investissements locatifs et ce en raison d'une durée d'application dans le temps très stricte, ce qui a incité les investisseurs à entreprendre des opérations avant son extinction.**

## **2. L'amortissement « Besson »**

Pour prendre le relais de ce dispositif, l'article 96 de la loi de finances pour 1999 a institué un nouveau régime d'incitation fiscale à la location, dit amortissement « **Besson** ».

Ce dernier permettait aux bailleurs, sous certaines conditions notamment de loyers et de ressources du locataire, de bénéficier :

– d'un amortissement de leur investissement, lorsqu'il s'agissait d'un logement neuf acquis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;

– ou d'une déduction forfaitaire majorée, pour les logements anciens faisant l'objet d'un bail conclu à compter de la même date.

Pour les logements neufs, le propriétaire devait prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale, pendant une durée de neuf ans, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant. La loi de finances pour 2003 avait toutefois assoupli cette condition en autorisant l'application de l'amortissement en cas de location à un ascendant ou descendant du contribuable pour les logements neufs acquis à compter du 9 octobre 2002.

Entraient dans la catégorie des logements neufs, les logements suivants :

- acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement ;
- constructions par le contribuable de logements dont la déclaration d'ouverture de chantier est intervenue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;
- acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (locaux commerciaux ou professionnels, bureaux, granges, hangars...) et transformés en logements ;
- acquisitions de logements réhabilités par le vendeur et dont l'acquisition entre dans le champ d'application de la TVA immobilière.

**En outre, ce dispositif imposait que les locataires disposent de ressources inférieures à des plafonds fixés par décret, dont les valeurs sont indiquées dans le tableau reproduit ci-dessous.**

**Plafonds de ressources du dispositif « Besson » en 2004**

<b>Composition du foyer fiscal</b>	<b>Lieu de location</b>		
	<b>Zone A</b>	<b>Zone B</b>	<b>Zone C</b>
Personne seule	28.892 €	22.329 €	19.538 €
Couple marié	43.180 €	29.818 €	26.262 €
Personne seule ou couple marié ayant une personne à charge	51.905 €	35.859 €	31.441 €
Personne seule ou couple marié ayant deux personnes à charge	62.176 €	43.289 €	38.051 €
Personne seule ou couple marié ayant trois personnes à charge	73.604 €	50.923 €	44.661 €
Personne seule ou couple marié ayant quatre personnes à charge	82.824 €	57.387 €	50.378 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième	+ 9.228 €	+ 6.400 €	+ 5.719 €

Source : Bulletin officiel des impôts n° 60 du 30 mars 2004

Le bénéfice de l'amortissement était également conditionné à un engagement du contribuable de **fixer le loyer du logement à un niveau inférieur à un plafond fixé par décret, tenant compte de son lieu d'implantation.**

L'avantage fiscal procuré par ce mécanisme consistait en un régime d'amortissement : **le bailleur pouvait déduire de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement les cinq premières années et 2,5 % les quatre suivantes.** A l'issue des neuf ans, il avait la possibilité de continuer à amortir, à raison de 2,5 % par an, pendant six ans si les conditions de ressources du locataire et de loyer demeuraient respectées. L'option pour l'amortissement du logement ouvrait également la possibilité d'amortir les gros travaux et réduisait de 14 % à 6 % le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

S'agissant du « Besson » pour les logements anciens, toujours en vigueur contrairement au dispositif relatif au neuf, le bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée de six ans à une personne autre qu'un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, sous conditions de loyers et de ressources du locataire. **L'avantage fiscal consiste en un relèvement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 14 à 25 % pendant six ans,** puis par période renouvelable de trois ans si les conditions demeurent respectées. L'article 79 de la loi de finances pour 2003 a porté ce taux à 40 % à compter de l'imposition des revenus de 2003.

Votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que le dispositif Besson a eu le mérite de rendre pérenne le régime de soutien aux investissements locatifs, contrairement au dispositif Périssol qui était limité dans le temps.

### 3. Le dispositif Robien

L'article 91 de la loi du 2 juillet 2003<sup>1</sup> a prévu, pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003, une réforme de ce mécanisme de soutien aux investissements locatifs pour les logements neufs. Le nouveau dispositif, dit amortissement « Robien » qui se substitue au « Besson-neuf », consiste également en un régime d'amortissement fiscal pour les investisseurs qui achètent des logements neufs et s'engagent à les mettre en location au moins pendant neuf ans à une personne autre qu'un membre de leur foyer fiscal. **L'amortissement est équivalent à 8 % du prix d'acquisition du logement pour les cinq premières années et à 2,5 % de ce prix pour les quatre années suivantes.** A l'issue de cette période, le propriétaire peut, par période de trois ans et pendant une durée maximale de six ans, bénéficier d'une déduction au titre de l'amortissement égale à 2,5 % du prix d'acquisition en cas de poursuite, de reconduction ou de renouvellement du bail ou en cas de changement de titulaire du bail.

Deux modifications importantes caractérisent ce nouveau dispositif. Tout d'abord, **les conditions de ressources que devaient respecter les locataires bénéficiant des logements ainsi acquis par les investisseurs ont été supprimées.**

En outre, **le zonage s'appliquant au plafonnement des loyers et le montant des loyers plafonds ont été révisés.** Pour l'application du dispositif Besson, le zonage était le suivant :

- la zone I bis : Paris et les communes limitrophes ;
- la zone I : zone agglomérée de l'Île-de-France ;
- la zone II : agglomérations de plus de 100 000 habitants ;
- la zone III : reste du territoire.

**Le nouveau découpage du territoire, pour l'application du « Robien », a été simplifié par décret<sup>2</sup>. Trois zones ont été définies, en fonction des tensions locatives enregistrées sur les marchés locaux :**

- la **zone A** regroupe l'agglomération parisienne, la Côte-d'Azur et le Genevois français ;
- la **zone B** regroupe les agglomérations de plus de 50.000 habitants et celles se situant aux franges de l'agglomération parisienne et dans les zones du littoral ;
- la **zone C** concerne le reste du territoire.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

<sup>2</sup> Décret n° 2003-1219 du 19 décembre 2003 pris pour l'application des articles 31 et 31 bis du code général des impôts et relatif à la mise en location de logements ainsi qu'aux souscriptions au capital de sociétés civiles de placement immobilier.

Surtout, les loyers plafonds applicables ont été considérablement augmentés et portés quasiment au niveau des loyers du marché, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

**Plafonds de loyer au mètre carré en 2004 (en euros) charges non comprises**

Zones	« Besson – ancien »	Robien	Variation
A	14,77	18,47	+25%
B	9,64	12,83	+33%
C	6,98	9,23	+32%

Source : Bulletin officiel des impôts n° 60 du 30 mars 2004

**Plafonds de loyer au mètre carré en 2004 (en euros) charges non comprises**

Zones	Besson-neuf	Zones	Robien	Variation
I bis	13,24	A	18,47	+39,5
I	11,70	A	18,47	+57,8%
II	9,03	B	12,83	+42%
III	8,52	C	9,23	+8,3%

Source : Bulletin officiel des impôts n° 60 du 30 mars 2004

**Ces hausses des loyers plafonds vont de 8,3 % pour la zone C à 57,8 % pour les logements antérieurement dans la zone I et désormais situés dans la zone A.**

Enfin, l'amortissement « Robien » prévoit :

– l'**extension** du bénéfice de l'amortissement aux acquisitions de **logements anciens**, à compter du 3 avril 2003, qui ne satisfont pas aux caractéristiques des logements décents et qui font l'objet d'une **réhabilitation** permettant de **rapprocher**, après travaux, **leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf** ;

– l'extension aux locations déléguées, pour faciliter les investissements dans les résidences destinées aux étudiants et aux personnes âgées ;

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



## II. L'AMORTISSEMENT ROBIEEN : UN PREMIER BILAN

Votre rapporteur pour avis s'attachera, dans cette partie, à analyser le bilan des régimes d'amortissement fiscal, plus particulièrement le Robien, en termes de nombre de logements locatifs privés construits, de coût pour les finances publiques et de conséquences sur l'évolution du marché immobilier.

### A. LES EFFETS DES DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT FISCAL SUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS

Selon les statistiques fournies par la FNPC, les dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs auraient eu des effets non négligeables comme le montre le tableau reproduit ci-dessous.

Évolution des ventes depuis 1995

VENTES		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 *
Accession à la propriété		36 900	37 000	37 500	38 700	48 500	51 200	50 200	50 400	49 200	49 500
Locatif	Quilès/Méhaignerie	26 000	28 700	5 000							
	Périssol		6 900	38 100	55 000	50 000					
	Besson					3 000	19 000	25 000	30 000		
	de Robien									54 000	60 500
	Sans avantage fiscal						5 000	5 000	5 000		
<b>TOTAL</b>		<b>62 900</b>	<b>72 600</b>	<b>80 600</b>	<b>93 700</b>	<b>101 500</b>	<b>75 200</b>	<b>80 200</b>	<b>85 400</b>	<b>103 200</b>	<b>110 000</b>

\* Estimation

Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs

**Selon ces données, sur les 75.200 ventes dans le neuf en 2000, 19.000 ont bénéficié du dispositif Besson, soit 25 %.** En 2001, sur 80.200 ventes réalisées, 25.000 ont bénéficié du « Besson », soit 31 % et en 2002 ce pourcentage s'élevait à 35 %, **ce qui démontre clairement que ce mécanisme a connu une montée en force progressive.**

**La réforme proposée par la loi urbanisme et habitat a eu, quant à elle, un effet de relance indéniable sur la production de logements locatifs privés car le dispositif « Besson » permettait la construction de 30.000 logements par an quand le « Robien » permettait la réalisation de plus de 50.000 logements (50 % des ventes dans le neuf en 2003).**

Le dispositif « Besson » était moins développé en Île-de-France (21 % de l'ensemble des ventes) que sur le reste du territoire (34 % de l'ensemble des ventes). Le dispositif « Robien » a amplifié cette tendance puisque, selon les statistiques de la FNPC, seuls 17,4 % des investissements locatifs (9 % des ventes total de logements neufs) ont été réalisés en Île-de-France en 2003, ces

pourcentages étant sensiblement les mêmes pour le premier semestre 2004. Ce produit a donc plutôt été utilisé pour construire des logements en province.

Le tableau ci-dessous donne une idée de la répartition régionale des investissements réalisés avec le « Robien ».

**Enquête auprès des promoteurs de la FNPC sur les logements réalisés avec le Robien au cours du premier semestre 2004**

Chambre syndicale régionale	Investisseurs avec amortissement Robien		Accédants		TOTAL
	Nombre	%	Nombre	%	
ALPES ET DEUX-SAVOIES	356	35	671	65	<b>1 027</b>
ALSACE ET LORRAINE	408	57	309	43	<b>717</b>
AQUITAINE-POITOU-CHARENTES	412	71	170	29	<b>582</b>
AUVERGNE	126	57	95	43	<b>221</b>
BOURGOGNE	92	57	69	43	<b>161</b>
BRETAGNE	498	64	277	36	<b>775</b>
CENTRE	444	62	269	38	<b>713</b>
COTE D'AZUR ET CORSE	325	35	601	65	<b>926</b>
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 219	71	499	29	<b>1 718</b>
LYONNAISE	1 228	51	1 203	49	<b>2 431</b>
MIDI-PYRENEES	1 389	69	631	31	<b>2 020</b>
NORD-PAS-DE-CALAIS	640	59	451	41	<b>1 091</b>
NORMANDIE	282	75	94	25	<b>376</b>
PAYS DE LA LOIRE	580	53	520	47	<b>1 100</b>
PROVENCE	704	46	835	54	<b>1 539</b>
ILE-DE-FRANCE	5 500	45	6 600	55	<b>12 100</b>

*Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs*

Outre l'**Île-de-France**, la majorité des investissements locatifs a été réalisée dans la **région lyonnaise**, en **Midi-Pyrénées** et dans le **Languedoc-Roussillon**.

Par ailleurs, le « Robien » a conduit à un **rééquilibrage dans les ventes entre les investissements locatifs et les investissements en accession** à la propriété : en 2002 (régime « Besson »), 41 % des investissements étaient destinés au secteur locatif, contre 52 % en 2003 (régime « Robien »).

Enfin, selon la FNPC, les investissements réalisés avec le dispositif « Robien » correspondent à un montant **moyen d'opération de 152.000 euros** pour une surface moyenne de **65 m<sup>2</sup> en province**, et de **168.000 euros pour une surface moyenne de 55 m<sup>2</sup> en Île-de-France**.

## ***B. LE COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES***

Le **coût global**, en termes de non recettes fiscales pour l'Etat, des amortissements « Périssol » et « Besson » dans le neuf a été estimé à **604 millions d'euros pour 2001, 560 millions d'euros pour 2002, 500 millions d'euros pour 2003 et 450 millions d'euros en 2004**, selon les évaluations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Dans l'ancien, ces estimations sont de l'ordre de 30 millions d'euros, soit un chiffre particulièrement faible, ce qui démontre que le régime « Besson-ancien » est peu utilisé.

Pour l'année 2005<sup>1</sup>, le coût des amortissements « Périssol » et « Besson » est évalué à **345 millions d'euros**, celui du « Besson ancien » à **50 millions**, ce qui montre un regain d'intérêt pour ce produit de la part des investisseurs. Le coût du « Robien » est, quant à lui, estimé à **75 millions d'euros**.

## ***C. LES EFFETS PERVERS DU NOUVEAU RÉGIME D'AMORTISSEMENT***

En préambule, votre rapporteur pour avis déplore n'avoir pu bénéficier d'éléments chiffrés plus détaillés pour procéder à une analyse exhaustive des effets de l'amortissement « Robien ». En effet, il a pu disposer, pour réaliser ce travail, de statistiques fournies par la FNPC. Toutefois, il semblerait, en première analyse, que le ministère de l'économie et des finances ne procède pas à un traitement détaillé des données fiscales provenant des déclarations d'imposition des contribuables qui entrent dans le régime d'amortissement « Robien ».

Votre rapporteur pour avis tient à attirer l'attention du Sénat sur ce point dans la mesure où il considère qu'il est important que le Parlement puisse débattre de la politique fiscale en faveur des investissements locatifs en toute connaissance de cause, sur la base d'éléments objectifs. Il rappelle également que le III de l'article 91 de la loi urbanisme et habitat impose au Gouvernement de présenter au Parlement, **avant le 15 septembre 2006**, un rapport dressant le bilan de l'application des aides fiscales en faveur de l'investissement locatif devant analyser les effets de ces mesures sur l'investissement immobilier locatif, notamment en ce qui concerne leurs coûts et leurs bénéficiaires.

**Votre rapporteur pour avis estime indispensable que la représentation nationale puisse disposer, avant le terme de l'échéance fixée par la loi, de tous les éléments d'information relatifs à un dispositif qui a des conséquences immédiates sur les marchés fonciers et immobiliers.**

S'agissant des résultats du dispositif d'amortissement « Robien », même si, comme les statistiques disponibles pour les années 2003 et 2004 le montrent, ce dernier a permis une relance indéniable du nombre d'investissements locatifs

---

<sup>1</sup> Source : PLF 2005, évaluation des voies et moyens, tome II.

et donc du nombre de nouveaux logements locatifs privés, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les conséquences de ce dispositif, en termes d'absence de contreparties sociales et de hausse des prix de l'immobilier.

### **1. L'absence de contreparties sociales**

**Tout d'abord, à titre personnel, votre rapporteur pour avis déplore que la réforme du régime d'amortissement fiscal ait procédé à la suppression des contreparties sociales** qui caractérisaient le dispositif « Besson » et à une hausse plus que substantielle des loyers-plafonds.

En effet, ce nouveau produit ne paraît pas avoir permis de mettre une offre locative privée à disposition des ménages les plus démunis et même de ceux disposant de revenus moyens. Dans le cadre du nouveau mécanisme, les bailleurs peuvent en effet sélectionner librement leurs locataires. **Cette absence de contraintes les a vraisemblablement conduit**, en tant qu'acteurs économiques rationnels cherchant à réduire les incertitudes relatives à leurs placements, **à retenir des ménages présentant suffisamment de garanties en termes de revenus**. Surtout, dans la mesure où les loyers plafonds ont été considérablement réévalués (entre 8 et 58 %), il est à supposer que les investisseurs ont probablement augmenté les loyers -sans qu'il soit possible d'apprécier exactement dans quelle mesure- suivant, voire accompagnant, la tendance haussière du marché locatif privé en 2003 et 2004.

Au total, en son nom propre, votre rapporteur pour avis considère que la conjugaison de ces deux éléments aura sûrement eu pour conséquence de réduire l'offre nouvelle de logements locatifs privés à destination des ménages les plus défavorisés.

**S'agissant d'une dépense fiscale non négligeable, plus de 75 millions d'euros par an, votre rapporteur pour avis estime, toujours à titre personnel, que ce dispositif devrait être réorienté en faveur des ménages disposant de faibles revenus.**

Il s'étonne, au demeurant, du coût estimé du dispositif « Robien » dans le projet de loi de finances pour 2005. A titre d'exemple, certains guides de fiscalité patrimoniale<sup>1</sup> indiquent que le Robien permet d'amortir plus de 60 % du prix de revient d'une opération. Selon les statistiques de la FNPC, le prix moyen d'une opération s'élève à 152.000 euros en province. Sachant que le niveau de l'amortissement est plus élevé les cinq premières années suivant la réalisation de l'investissement (8 % puis 2,5 % les dix années suivantes), il est surprenant de constater que le ratio pertes de ressources fiscales pour l'Etat (75 M€)/nombre estimé de logements produits en 2004 (60.500) s'élève à 1.240 euros, ce qui, à supposer que cet amortissement soit équivalent chaque année ce qui n'est pas le

---

<sup>1</sup> <http://www.lesechos.fr/patrimoine/guide/FIS52bis.html>

cas compte tenu de la réduction à 2,5 % de l'amortissement au cours des dix années suivantes, permettrait d'arriver à un amortissement global de 18.600 euros en quinze ans, ce qui ne représente que 12,2 % du montant total de l'acquisition (152.000 euros).

A titre personnel, votre rapporteur pour avis tend à estimer que le coût pour les finances publiques du « Robien » est probablement sous-estimé et que la perte de recettes fiscales risque de s'avérer supérieure aux 75 M€ initialement prévus, ce qui tend à renforcer l'analyse selon laquelle le nouveau régime d'amortissement constitue un produit fiscal coûteux avec une efficacité sociale inférieure au dispositif « Besson ».

## **2. Des effets inflationnistes**

Votre rapporteur pour avis considère également, à titre personnel, que l'amortissement « Robien » n'est pas adapté à la conjoncture économique française en 2003 et 2004. Contrairement au dispositif d'amortissement « Périssol », le mécanisme de la loi urbanisme et habitat a été créé en haut de cycle économique dans un contexte de grave crise de l'offre d'habitat. Or, dans le cadre d'une telle pénurie locative, les logements pouvant bénéficier des avantages fiscaux offerts par ce dispositif peuvent venir concurrencer les autres segments du marché immobilier, qu'il s'agisse du secteur de l'accession à la propriété ou du secteur locatif. Dans la mesure où le « Robien » s'avère particulièrement attractif, les investissements dans le secteur du logement locatif ont été préférés par les investisseurs, au détriment du secteur de l'accession à la propriété, comme l'ont montré les résultats de l'enquête de la FNPC qui démontrent que les ventes des promoteurs se sont réorientées vers l'immobilier locatif.

En outre, ce produit paraît de nature à déstabiliser le secteur locatif car dans un grand nombre de régions les plafonds de loyers du « Robien » sont semblables aux prix du marché libre. Le dispositif aurait donc eu pour effet de tirer vers le haut le prix des locations, qui ont augmenté de 48 % dans l'ensemble de la France au cours de ces trois dernières années, tout comme, probablement, le prix du foncier.

Les acquéreurs de logements financés par ce produit se sont montrés vraisemblablement moins regardants sur le prix de vente final du logement, assurés de récupérer une partie substantielle de ce coût en réductions fiscales.

Enfin, en son nom propre, votre rapporteur pour avis déplore l'utilisation qui est faite de ce dispositif par un certain nombre de sociétés. Plusieurs entreprises se sont en effet spécialisées dans des activités d'optimisation fiscale et proposent aux contribuables d'acquérir un logement dimensionné, non pas en fonction des besoins en logement d'un bassin d'habitat, mais en fonction de leurs revenus. Ainsi, ces sociétés procèdent à des calculs fondés sur les revenus imposables du contribuable et lui proposent l'achat de mètres carrés, bien souvent dans des grandes villes éloignées de son lieu de domicile. Il ressort de cette

situation que les investisseurs n'acquièrent plus un appartement ou une maison, mais un produit fiscal pour payer moins d'impôts. Ces activités conduisent au final à la production d'un parc de logements, qui paraît inadapté à la demande locale.

Au final, votre rapporteur pour avis, à titre personnel, estime que ce produit n'est pas adapté aux besoins de nos concitoyens dans le contexte actuel de crise du logement qui est, avant toutes choses, une crise du logement à bas prix. En conséquence, il considère qu'un tel mécanisme devrait comporter des contreparties en termes de d'efficacité sociale et ne pas constituer un dispositif d'optimisation fiscale supplémentaire.

\*

\*           \*

**Réunie le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004, la commission des affaires économiques a, contrairement à la proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis favorable à l'adoption des crédits du logement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005. En outre elle a, sur proposition de son rapporteur pour avis, adopté un amendement dont le texte est reproduit en annexe.**

## ANNEXE I

### **AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 67 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005**

Amendement présenté par M. Thierry REPENTIN  
au nom de la Commission des Affaires Economiques

#### ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 67

Après l'article 67, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I – Pour les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé à compter du 1er janvier 2005, les dispositions du IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) sont applicables aux pertes de recettes résultant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans prévue par les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts, quelle que soit la collectivité concernée.

Dans ce cas, la compensation versée à chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale est égale, chaque année, au montant de la perte de recettes.

II – La perte de recettes pour l'Etat résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

## ANNEXE II

### PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Jean **PERRIN**, Président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et Mme Régine **Ricour**, directrice de la communication ;

- Mme Dominique **DUJOLS**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;

- M. Marc **PIGEON**, Président de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC) et Mme Christine **DEMESSE BACHELLERIE**, déléguée générale.