

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME IX

LOGEMENT SOCIAL

Par Mme Françoise HENNERON,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	6
I. DANS UN CONTEXTE DE FORTES ATTENTES, LE GOUVERNEMENT PRÉCISE SES INTENTIONS	7
A. LA POLITIQUE DU LOGEMENT CONCENTRE LES ATTENTES SOCIALES	7
1. <i>Des Français en quête de logement</i>	7
a) Des besoins croissants	7
b) Des besoins paradoxalement accrus par l'embellie de la conjoncture économique.....	8
2. <i>L'accès au logement relève de la gageure pour certaines populations</i>	9
a) Des sans logis nombreux	9
b) Des jeunes en attente	10
3. <i>L'aspiration à vivre dans un environnement de qualité</i>	11
a) Le refus de l'habitat indigne	11
b) L'exigence de la sécurité.....	11
B. DU « PLAN DE RELANCE » DU 7 MARS 2001, À LA DÉFINITION D'UNE « MÉTHODE POUR AGIR », LE GOUVERNEMENT PRÉCISE SES INTENTIONS	13
1. <i>L'héritage de M. Louis Besson : le plan de relance du logement social du 7 mars 2001</i>	13
a) L'amélioration du montage financier des opérations	13
b) L'encouragement des organismes qui participent activement à la relance du logement social	14
c) La diversification de la production de logements sociaux	14
d) L'allégement et la simplification des procédures	15
2. <i>Le codicille du 7 novembre 2001 : une nouvelle « feuille de route » pour les mois qui viennent</i>	16
II. LES CRÉDITS EN DIMINUTION RESTENT TOUTEFOIS COHÉRENTS AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT	19
A. UN BUDGET EN BAISSÉ MAIS FIDÈLE AUX ORIENTATIONS ARRÊTÉES	19
1. <i>Des crédits en baisse</i>	19
a) Structure du budget	19
b) Les mesures nouvelles	21
2. <i>Un budget qui traduit les priorités du Gouvernement</i>	22
a) Les objectifs de démolition-reconstruction sont menés aux dépens de la réhabilitation	22
b) Un programme de démolition-reconstruction amplifié.....	28
c) La crédibilisation du programme de construction	30
B. LES INTERROGATIONS DE VOTRE COMMISSION : VERS UN FINANCEMENT NON BUDGÉTAIRE DU LOGEMENT SOCIAL ?	32
1. <i>La réforme des aides au logement est-elle financée ?</i>	32
2. <i>L'appel au 1 % logement</i>	38
a) La participation du 1 % aux priorités de l'Etat	38
b) La constitution d'une société foncière aux contours imprécis	40

III. L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS PROPOSÉS POUR LES MOINS FAVORISÉS RESTE À PROUVER	43
A. L'APPLICATION INCERTAINE DE LA LOI « LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS »	43
1. <i>La parution des décrets d'application ou l'inscription de crédits budgétaires ne présument pas de l'efficacité du dispositif</i>	43
2. <i>Le 7^{me} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées procède à une évaluation sectorielle</i>	46
a) <i>La réforme proposée par la loi « lutte contre les exclusions » pour l'attribution des logements sociaux</i>	46
b) <i>Les analyses et les propositions du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées</i>	48
B. CONFORTER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	50
1. <i>Le prêt à taux zéro, un outil mal aimé</i>	50
a) <i>Un instrument en danger</i>	50
b) <i>Un instrument à relancer</i>	53
2. <i>L'accession très sociale à la propriété : les propositions de Mme Marie-Noëlle Lienemann</i>	54
TRAVAUX DE LA COMMISSION	56
I. AUDITION DE MME MARIE-NOELLE LIENEMANN, SECRÉTAIRE D'ETAT AU LOGEMENT	56
II. EXAMEN DE L'AVIS	57

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte marqué par la prise de fonctions d'un nouveau ministre et les nombreuses annonces qui ont suivi, le constat, fait cette année d'une baisse des crédits consacrés au logement social, surprend.

En effet, en 2002, les dépenses consacrées au logement diminuent de 1,7 % , atteignant 7,3 milliards d'euros, alors même que le Gouvernement promettait, à travers les réformes annoncées, un effort important.

Sans doute, le présent projet de budget est-il en lui-même ambivalent. Sans doute, des éléments de satisfaction sont-ils à saluer, des déceptions à déplorer.

A ce titre, la crédibilisation du programme de construction et l'atteinte, pour la première fois d'un objectif, même modeste, de démolition sont à inscrire au crédit du Gouvernement.

Bien des incertitudes sont en revanche apparues cette année : une réforme des aides aux logements dont on ne sait comment elle est financée si ce n'est par une traite sur les gouvernements suivants ; une convention signée par l'Etat et les partenaires du 1 % logement dont les tenants et les aboutissants demeurent obscurs ; des annonces de convergence de la politique du logement et de la politique de la ville dont le financement repose sur des partenaires mis davantage à contribution chaque année.

Les intentions exprimées par Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au logement, parmi lesquelles figurent certaines idées intéressantes, leur traduction très partielle dans le projet de budget, n'éclairent en rien ces incertitudes et ne paraissent pas en mesure, loin s'en faut, d'inverser l'avis défavorable formulé l'an dernier par la commission des Affaires sociales sur les crédits du logement.

I. DANS UN CONTEXTE DE FORTES ATTENTES, LE GOUVERNEMENT PRÉCISE SES INTENTIONS

A. LA POLITIQUE DU LOGEMENT CONCENTRE LES ATTENTES SOCIALES

Les besoins des ménages ont toujours été supérieurs à l'offre de logements disponibles.

Depuis quelques années, la crise de la construction, notamment dans le secteur social, a accru cet écart.

Cette insatisfaction latente touche particulièrement certains ménages, notamment ceux disposant de ressources modestes.

Paradoxalement, l'embellie économique qu'a connue notre pays ces dernières années a amplifié ces difficultés.

L'exigence perdure donc, formulée tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

1. Des Français en quête de logement

a) Des besoins croissants

Dans une étude en date d'avril 1997, l'INSEE envisageait une demande potentielle fluctuant entre 241.000 et 305.000 logements par an.

Or, ces projections fondées sur les hypothèses du recensement général de 1990 ont été infirmées par les premiers résultats du recensement général de 1999.

A partir d'éléments statistiques livrés par ce recensement, les nouvelles hypothèses de l'INSEE font apparaître une croissance du nombre de ménages supérieure d'environ 35.000 aux hypothèses hautes initialement formulées.

Le nombre de logements vacants, nécessaires pour assurer la fluidité du parc, est lui aussi supérieur aux prévisions.

L'enquête logement, déjà ancienne, puisque réalisée en 1996, montrait un écart supérieur à 100 % sur la première moitié des années 1990, à savoir 49.000 logements nécessaires contre 21.000 disponibles.

Cet écart s'expliquerait par les évolutions du marché du travail qu'a connues notre pays ces dernières années qui, entraînant une mobilité professionnelle accrue, créent mécaniquement des besoins de constructions neuves dans les régions de croissance et, en contrepartie, des vacances supplémentaires dans les zones de dépression.

b) Des besoins paradoxalement accrus par l'embellie de la conjoncture économique

La croissance économique n'a pas été à l'origine de disparités telles entre les régions qu'un déséquilibre général pourrait être constaté à ce titre.

Mais, les effets de l'embellie sur le secteur du foncier et de la construction ont, en somme, rendu plus difficile des opérations que les maîtres d'œuvre, publics ou privés, hésitaient déjà à engager.

Les termes de l'arbitrage entre locaux à usage professionnel et à usage d'habitation se sont modifiés. Confrontés à une demande de bureaux accrus, des promoteurs privés ont construit ou réhabilité des locaux à destination d'entreprises. A ce titre, les changements d'affectations entre local résidentiel et professionnel présentent un solde de 9. 300 en 1999 et 11.000 en 2000 au détriment de l'habitat.

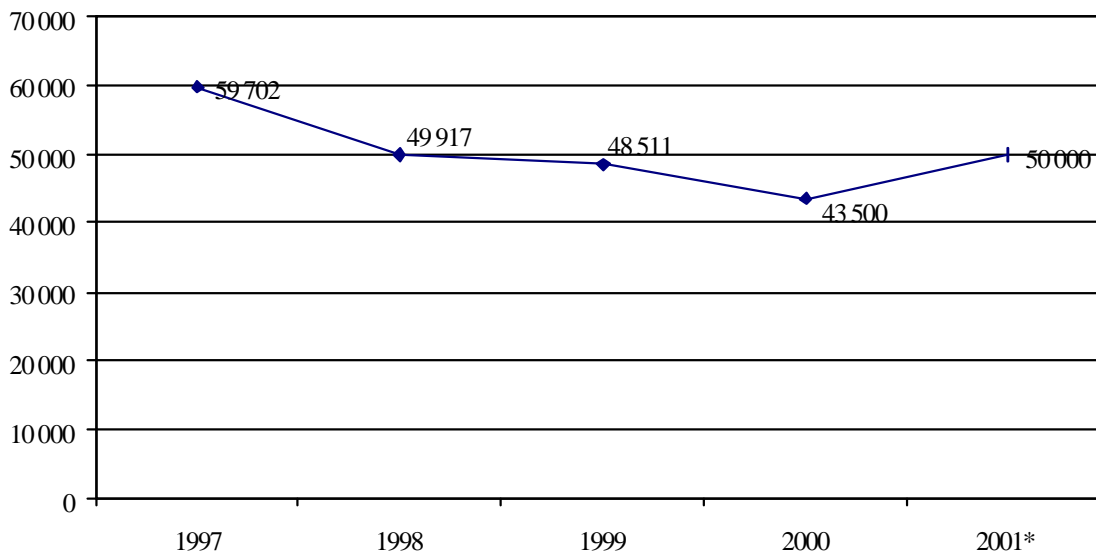
La demande de bureaux, les destructions dues aux tempêtes et les ressources nouvelles générées par la croissance ont dopé les demandes à l'égard du secteur de la construction, en renchérissant son coût.

Les évolutions du prix du foncier sont en phase avec cette tendance.

Les organismes sociaux ont donc été les premiers frappés par ce renchérissement par les coûts, alors même que le prix des loyers augmente faiblement et que la précarité de leurs clients s'accroît.

La crise de la construction sociale préexistait aux trois années d'embellie que la France a connues mais a été amplifiée.

Programmation de nouveaux logements sociaux



* en prévisions

Au total, les déficiences de la construction, notamment en parc social, les changements d'affectations entre local résidentiel et professionnel, le renouvellement du parc par destruction, les transformations de logements du fait de fusions dégradent le stock disponible.

Dans ce contexte, les 311.000 mises en chantier en 2000 se sont révélées insuffisantes pour satisfaire la demande potentielle.

Et ce sont les plus modestes de nos concitoyens qui ressentent le plus durement les conséquences de cette pénurie.

2. L'accès au logement relève de la gageure pour certaines populations

a) Des sans logis nombreux

Les premières personnes à souffrir de la pénurie de logement, et notamment de la chute de la construction en HLM, sont précisément celles qui ne disposent pas de logement.

L'évaluation du nombre de sans logis est toujours aussi difficile. Les résultats de l'enquête nationale menée par l'INSEE n'ont pas encore été rendus publics.

Néanmoins, en 1999, 75.000 personnes, dont 21.000 enfants de moins de quinze ans, résidaient dans un centre d'hébergement d'urgence.

Ce chiffre est à compléter par la centaine de milliers de personnes qui restent hébergées par des tiers, le plus souvent des amis ou de la famille éloignée, faute de disposer d'un logement indépendant.

A ce nombre déjà dramatique puisqu'il dépasse les 200.000 personnes, il faudrait ajouter une fraction des habitants de caravanes ou mobil-home, qui n'ont pas choisi cet habitat.

Quatre ans après l'adoption de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, votre rapporteur déplore de ne pouvoir constater la décrue d'un phénomène, par ailleurs difficile à chiffrer.

b) Des jeunes en attente

Accéder à un logement constitue une aspiration croissante des jeunes adultes.

Les questions entourant l'accès à l'autonomie de ces derniers dépassent de beaucoup le cadre de ce rapport.

Néanmoins, en dépit des dispositifs d'aides à la personne institués en leur faveur, beaucoup d'entre eux ne peuvent réaliser ce souhait.

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

Selon l'enquête « *logement des jeunes* » mentionnée par le rapport du Plan, 75 % des jeunes adultes souhaiteraient vivre de manière indépendante alors qu'ils ne sont que 45,5 % à pouvoir réaliser ce souhait.

L'accès au logement n'est sans doute pas détachable d'une démarche plus globale visant à l'insertion des jeunes au sein de notre société en tant qu'adulte à part entière : autonome et responsable.

Néanmoins, l'aspiration des jeunes au logement autonome, considérée parfois par certains d'entre eux comme un véritable sésame, est d'une telle ampleur qu'elle a justifié une intervention des pouvoirs publics, dans le cadre de la Conférence de la Famille du 11 juin 2001.

A ce titre, votre rapporteur devait s'en faire ici l'écho.

3. L'aspiration à vivre dans un environnement de qualité

a) Le refus de l'habitat indigne

La prospérité due à l'activité économique de notre pays a rendu encore moins acceptable la situation de nos concitoyens vivant dans des logements que Mme Marie-Noëlle Lienemann qualifie elle-même « d'habitat indigne ».

En 1999, l'INSEE a recensé un million de logements, soit 4,2 % des résidences principales, dépourvus de tout confort sanitaire de base. Près de deux millions de personnes résident dans ces logements. De surcroît, un million d'entre elles y vivent dans une situation de surpeuplement.

Sans doute, faut-il apporter cette précision. Les difficultés posées par cet habitat dégradé ne se confondent-elles pas avec les difficultés posées par les logements sociaux où les taux de vacances sont plus fréquemment constatés.

En zone urbaine sensible, le taux de locataires de logements HLM est cinq fois supérieur à la moyenne nationale et le taux de logements dégradés est deux fois inférieur à cette moyenne. Les organismes HLM sont en effet attentifs à la qualité de leur parc.

Les taux de vacance dans ces logements s'expliquent souvent par d'autres raisons.

En fait, l'habitat dégradé ouvre un nouveau front pour la politique du logement.

A côté des exclus résidant en zones sensibles, se rencontrent de plus en plus des populations en centre ville, installées dans des ensembles immobiliers vétustes et dégradés, souvent insalubres.

Ces personnes, exclues des logements sociaux pour des raisons financières, sont les victimes de bailleurs indécents et des « marchands de sommeil » dont les objectifs de la loi de lutte contre les exclusions promettaient pourtant l'extinction.

b) L'exigence de la sécurité

Traditionnellement silencieux sur les aspects de la sécurité, votre rapporteur ne peut pas, cette année, ne pas se faire l'écho de l'exigence de sécurité exprimée par les habitants, notamment dans les quartiers sensibles, en proie à l'expansion de la violence.

Les aspects relatifs à la sécurité dans la politique du logement se posent avec une acuité accrue dont a rendu compte **l'accord-cadre « pour une meilleure sécurité dans les quartiers » signé le 21 mars 2000 entre le ministère de l'intérieur et les organismes HLM.**

Quelle est la mesure de ce phénomène ?

Le premier constat de votre rapporteur est de déplorer la faiblesse des éléments statistiques disponibles.

Votre rapporteur rappelle en second lieu l'écart existant entre ces statistiques et la réalité de la délinquance, ainsi que le soulignent les résultats de l'enquête suivante.

L'enquête IHESI/INSEE

Catégories d'infractions	Le réel vécu		La déclaration aux services répressifs		L'enregistrement par les services répressifs		Rapport délinquance constatée/insécurité vécue
	Nombre de faits survenus	Taux d'incidence (1)	Nombre de déclarés	Taux de déclaration	Nombre de faits enregistrés	Taux d'enregistrement	
Cambriolages de résidences principales	899.000	3,8 %	564.000	62,74 %	370.000	65,60 %	41,16 %
Vols de véhicules	771.000	3,3 %	695.000	90,14 %	639.000	91,94 %	82,88 %
Dégradations de véhicules	3.576.000	13,2 %	1.121.000	31,35 %	559.000	49,87 %	15,63 %
Menaces	4.167.000	6,1 %	683.000	16,39 %	63.000	9,22 %	1,51 %
Injures	2.886.000	4,3 %	236.000	8,18 %	25.000	10,59 %	0,87 %

(1) Le taux d'incidence est calculé par rapport aux ménages pour les atteintes aux biens (cambriolages, vols de véhicules, dégradations de véhicules) et par rapport aux individus de 15 ans et plus pour les atteintes aux personnes (menaces, injures).

B. DU « PLAN DE RELANCE » DU 7 MARS 2001, À LA DÉFINITION D'UNE « MÉTHODE POUR AGIR », LE GOUVERNEMENT PRÉCISE SES INTENTIONS

1. L'héritage de M. Louis Besson : le plan de relance du logement social du 7 mars 2001

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

Justifiées par les résultats excessivement médiocres de la construction en 2000, 42.500 selon M. Gayssot lui-même, les mesures alors proposées pour ce plan de relance prenaient quatre directions.

a) L'amélioration du montage financier des opérations

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

Les valeurs des bases dépendent du coût de la construction, un indice global, alors que le prix de revient des constructions et des achats-réhabilitation était largement supérieur dans le contexte de hausse du foncier décrit ci-dessus.

Le Gouvernement a décidé de porter le taux de la subvention prêt locatif à usage social (PLUS) de 5% à 8% dans le neuf et de 10 % à 15 % dans l'ancien. Cette mesure améliore la rentabilité d'un projet immobilier puisque la part de la subvention dans le financement de l'opération s'accroît par rapport à celle du prêt.

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

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

Il a enfin annoncé l'intervention du 1 % logement dans le financement du logement social sous la forme de prêts à taux bas (1,25 %),

assortis d'une remise d'intérêts de 10 ans et sans contrepartie obligatoire de réservation de logements par le 1 %.

Les deux premières de ces mesures ont été rendues effectives par un arrêté du 23 avril et un décret du 18 avril dernier.

b) L'encouragement des organismes qui participent activement à la relance du logement social

A cette fin, le Gouvernement a proposé de moduler les aides de l'Etat en fonction de la politique de programmation des organismes.

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

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

Il n'en demeure pas moins que, pour bénéficier des majorations de subvention, les organismes doivent être liés par un contrat d'objectifs dont votre rapporteur, à cette heure, ignore le détail des clauses.

c) La diversification de la production de logements sociaux

Cette proposition, qui a trouvé sa traduction dans les articles 2 et 4 du décret du 18 avril précité, vise à permettre aux organismes HLM d'acquérir des immeubles sans l'obligation de réaliser 20 % de travaux.

Parallèlement, le délai de cinq ans répondant à l'acquisition du logement de la première subvention PALULOS est supprimé.

Les opérateurs privés seront par ailleurs invités à intervenir dans le secteur du logement social grâce à la création d'un nouveau prêt, le prêt locatif social (PLS), qui ne donne pas lieu à subvention mais s'adresse à un public moins « modeste » que le public visé par le PLUS.

Les caractéristiques du « nouveau » Prêt Locatif Social (PLS)

- Taux : entre 4,7 % et 4,8 % l'an ;
- Plafonds de loyer : 150 % de ceux du PLUS ;
- Plafonds de ressources : 130 % de ceux du Plus ;
- Durée maximale : 30 ans ;
- Avantages fiscaux : ceux du PLUS, c'est-à-dire une TVA à taux réduit et une exonération de TFPB pendant 15 ans. En outre, compatibilité avec le dispositif d'amortissement ;
- Distribution : partagée entre quelques grands établissements.

Source : document de presse du 7 mars 2001.

d) L'allégement et la simplification des procédures

Constatant que la crise dans la construction de logements sociaux provient parfois de procédures longues et complexes, le Gouvernement a proposé plusieurs mesures de simplification administratives, notamment des allègements du montage des dossiers PLUS et prêt à la location aidé-intégration (PLA-I).

La simplification administrative entourant la subvention PLUS et PLA-I

- Actuellement, la signature de la convention APL doit être préalable à la date de décision favorable de la subvention PLUS ou PLA-I. Désormais, elle pourra intervenir jusqu'au versement du premier acompte ;
- Sur la nature des justificatifs à produire par les bailleurs, plusieurs assouplissements sont apportés. Seront ainsi acceptés :
 - la promesse de vente au lieu de l'acte définitif ;
 - une estimation détaillée du coût des travaux envisagés au lieu du résultat d'appel d'offre ;
 - un état des surfaces au lieu d'un jeu complet de plans ;
 - le dossier de permis de construire au lieu du dossier d'appel d'offre ;
 - l'arrêté de permis de construire, même non purgé du délai de recours des tiers ;
 - pour les subventions des collectivités territoriales, l'avis favorable de l'exécutif local sous réserve de l'avis de l'assemblée délibérante, au lieu de la délibération définitive.

Source : document de presse du 7 mars 2001.

Votre rapporteur doit à ce stade formuler **trois observations concernant ce plan.**

Ces annonces succèdent aux mesures prises en faveur des bailleurs sociaux à l'été 1999 et à l'été 2000 et qui étaient restées sans effets.

Les bonifications des programmes financés en PLUS et PLA-I sont soumises à la signature d'un engagement en termes de relance. Les organismes souhaitent-ils s'engager sur des opérations de grande ampleur ? Une réponse négative rendrait inopérante l'amélioration des financements annoncée.

L'augmentation des « valeurs de bases » était rendue nécessaire par la hausse du foncier constatée. Pourtant, ce « coup de pouce » de 10 % sera-t-il suffisant pour compenser l'inflation galopante du prix de revient de la construction ?

Les mesures annoncées par MM. Gayssot et Besson pourraient améliorer significativement l'environnement du logement social sans pour autant lever toutes les hypothèques.

Dans un contexte de crise de la construction qui s'était traduit par une « mise en accusation »¹ des partenaires, les annonces du Gouvernement auraient au minimum le mérite de pacifier les rapports entre institutionnels.

M. Louis Besson quittant le Gouvernement, Mme Marie-Noëlle Lienemann le remplaçait comme secrétaire d'Etat au logement.

La prise de fonctions d'un nouveau ministre appelle souvent des annonces nombreuses.

Le 7 novembre dernier, huit mois après le plan de relance hérité de son prédécesseur, la ministre rendait public son « discours de la méthode » sous forme d'un codicille.

2. Le codicille du 7 novembre 2001 : une nouvelle « feuille de route » pour les mois qui viennent

Lors de sa conférence de presse du 7 novembre 2001, Mme Marie-Noëlle Lienemann a précisé la méthode d'actions qu'elle avait proposée lors du séminaire gouvernemental du mois d'avril dernier, à savoir **le recours aux groupes d'appuis aux actions prioritaires (GAAP)**.

La philosophie animant ces groupes est de faire naître des partenariats susceptibles de localiser les blocages rencontrés dans la mise en oeuvre de la politique du logement : délais, complexité des procédures, insuffisances ou à l'inverse, non-consommation des crédits.

¹ Cf. rapport spécial de M. Jacques Pelletier, loi de finances pour 2001, n° 92 Tome III . 46-47.

Entre avril et novembre, Mme Marie-Noëlle Lienemann a mis en place cinq GAAP :

Le **groupe d'appui « Casser les ghettos »** a pour objectif d'accélérer le traitement des immeubles listés comme totalement vacants et prêts à démolir, d'améliorer les financements, simplifier les procédures, identifier les sites et les lister sur la base d'état du patrimoine, organisme par organisme.

Ce groupe réunit les ministères du logement, de la ville, la DIV, l'UNFOHLM et la CDC. Il a pour mission de faciliter la mise en oeuvre des projets de démolition, afin de passer de 3.500 logements démolis en 1998 à 10.000 en 2001, et plus de 15.000 en 2002, **l'objectif à terme étant d'atteindre 30.000 logements démolis.**

Le **groupe d'appui « relancer le logement social »** vise à contrer la crise de la construction au moyen des outils présentés le 7 mars

Le **groupe d'appui « Eradication de l'habitat indigne »** a pour objectif de repérer les départements qui concentrent ces problèmes (insalubrité, saturnisme...), renforcer les équipes concernées en moyens humains, de déterminer avec les préfets, les DDE et les DDASS un plan d'action pluriannuel, et de mettre en place un dispositif opérationnel sur le terrain dans l'attente d'un décret logement décent.

Ce groupe avait pour objectif de mettre en oeuvre dans les faits un des volets les plus importants de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions puis de la loi SRU -solidarité et renouvellement urbain- l'éradication de l'habitat indigne, en visant tant l'habitat insalubre au sens le plus large que le saturnisme.

Ce groupe d'appui a réuni en partenariat, outre le ministère du logement, celui de la santé, la CILPI, les PACT-ARIM et l'ANAH.

Le groupe a identifié, d'emblée, onze départements prioritaires qui concentrent, selon toutes les données disponibles, une part très significative des problèmes.

Le **groupe d'appui « Copropriétés dégradées »** a pour objectif de repérer une série de sites prioritaires communs aux ministères du logement et de la ville, à l'ANAH et à la CDC et de préparer les dispositifs d'actions à présenter en comité interministériel des villes (CIV) et les articulations avec la convention Etat/UESL.

En complément de l'action menée dans le parc privé dégradé par le groupe « Eradication de l'habitat indigne », un groupe thématique d'appui, lui aussi centré sur la préparation du CIV du 1^{er} octobre a été lancé avec le ministère du logement, le ministère de la ville et la DIV, l'ANAH et la CDC.

L'évolution des crédits de réhabilitation et le contenu de la convention Etat/UESL appellent des développements particuliers.

Le **groupe d'appui « Garantir la sécurité dans l'habitat »** a travaillé sur la base d'un décret « gardiens » avec une norme d'un gardien pour 100 logements et sur l'évolution de la qualité de service vers le financement de travaux améliorant la sécurité (parkings, boxes, interphones...).

Enfin, Mme Marie-Noëlle Lienemann a annoncé la création d'un nouveau groupe d'appui pour développer l'accès social à la propriété sur laquelle votre rapporteur reviendra¹.

Dans ce contexte, comment évaluer les crédits du logement social pour 2002 ?

¹ Cf. III B

II. LES CRÉDITS EN DIMINUTION RESTENT TOUTEFOIS COHÉRENTS AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

A. UN BUDGET EN BAISSÉ MAIS FIDÈLE AUX ORIENTATIONS ARRÊTÉES

1. Des crédits en baisse

a) Structure du budget

Les crédits consacrés au logement et à l'urbanisme dans le projet de loi de finances diminuent globalement de 1,7 % et n'atteignent plus, en 2002, que 7,3 milliards d'euros.

Sans doute ce budget retrace-t-il de plus en plus imparfaitement l'effort national en faveur du logement ; les annonces faites par Mme Marie-Noëlle Lienemann lors du comité interministériel des villes du 1^{er} octobre dernier, relatives à la mobilisation du 1 % logement, confirment ce constat.

La structure du budget n'évolue guère. La majeure partie des crédits est constituée des dépenses ordinaires, et la quasi-totalité de ces dernières sont consacrées aux aides à la personne.

Structure des crédits logements et urbanisme

Dépenses ordinaires	Dépenses en capital
74 %	26 %
5,4 md€	1,9 md€

Structure des dépenses ordinaires du « bleu » logement

Aide à la personne	Autres dépenses
97 %	3 %
5,24 md€	0,16 md€

En conséquence, l'encouragement et les interventions en matière d'action économique d'une part et les participations de l'Etat au fonds de solidarité pour le logement et aux associations, d'autre part, restent modestes.

Le chapitre 46-50 retrace la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement, aux fonds d'aide aux accédants en difficulté et les subventions associations logeant des personnes défavorisées.

Participation de l'Etat aux fonds de solidarité

	2001	2002	Evolution
Participation Etat au FSL	82.017	82.020	STABLE
Contribution ALT	27.440	33.075	+ 20 %
Participation aux fonds aides aux accédants en difficulté	304	0	- 100 %
Total	109.763	115.095	+ 4,8 %

En milliers d'euros

Les aides provenant des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Ces aides financent principalement trois types d'actions : des aides aux locataires en impayés de loyer, des aides à l'accès au logement locatif et l'accompagnement social des personnes en difficulté. Ces aides financières peuvent être accordées sous forme de prêts ou de subventions. Leur champ d'intervention est distinct de celui des aides personnelles : celles-ci sont des aides structurelles au paiement du loyer ou de l'emprunt, à la différence des aides versées par les FSL qui interviennent ponctuellement pour aider au paiement d'une dette constituée de loyers ou de charges de logement. De 1998 à 1999, on constate une augmentation de 10 % du nombre de ménages aidés par le FSL.

Les prestations des FSL sont financées par les dotations annuelles des contributeurs (Etat, conseils généraux, caisses d'allocations familiales, ASSEDIC, communes, groupements de communes, organismes HLM et sociétés d'économie mixte), ainsi que par les ressources propres des FSL (retours de prêts, trésorerie...).

Les compétences des FSL, à l'origine ciblées sur les aides à destination des locataires en difficulté, ont été élargies par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, aux copropriétaires accédants en difficulté habitant notamment une zone urbaine sensible (ZUS). Plus récemment, la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a renforcé le rôle des FSL et harmonisé ses principes d'intervention.

En dernier lieu, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains comporte un important volet consacré aux copropriétés dont le bâti est dégradé ou dont les habitants connaissent de graves difficultés.

Cette loi :

- rend obligatoire l'ouverture des FSL aux propriétaires occupants d'un logement situé dans un plan de sauvegarde, en cas d'impossibilité pour ceux-ci d'assumer leurs obligations concernant les charges collectives ;

- permet aux FSL d'accorder des aides à ces mêmes propriétaires occupants s'ils se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives aux remboursements d'emprunts contractés pour l'acquisition de leurs logements (article 84) ;

- permet aux FSL d'accorder des aides aux propriétaires occupants qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer le paiement de leurs charges collectives ou de remboursement d'emprunt si leur logement est situé dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH° définie à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, limitée à un groupe d'immeubles bâtis en société d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot ou soumis au régime de la copropriété (article 140).

Les FSL sont majoritairement gérés par les caisses d'allocations familiales (75) ; dans les autres cas, ils sont gérés par des associations ou par des groupements d'intérêts publics (GIP) ad hoc.

Source : annexe « bleu » fascicule budgétaire

Montant des aides versées par le FSL

	Montant total des aides financières et prestations financées (en millions d'euros) hors frais de gestion et répartition en % des montants pour les principaux types d'aide		Dotations de l'Etat (en millions d'euros)		Nombre total de bénéficiaires et montant moyen en euros de l'aide par principal type d'aide	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
FSL	197	217	76	74	256.540 ménages	Non encore disponible
- accès au logement locatif	38,6 %	37,4 %			512,23	
- maintien dans le logement locatif	32,1 %	31,5 %			1.030,56	
- accompagnement social lié au logement	23,4 %	24,7 %			731,76	

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en baisse de 1,9 % en 2002 après avoir déjà diminué de 1,3 % en 2001.

b) Les mesures nouvelles

Dans ce contexte, les mesures nouvelles prévues par le budget sont modestes. Il faut rappeler la hausse signalée ci-dessus de la contribution pour l'aide au logement temporaire (+ 5,6 millions d'euros) et le doublement des crédits des opérations de financement des réquisitions, démolitions et changements d'usages qui passent de 31,2 millions d'euros à 68,9 millions d'euros.

Il faut également saluer la hausse de la dotation pour la résorption de l'habitat insalubre qui progresse de 28 % après avoir diminué en 2001 et l'augmentation des dotations aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et aux agences d'urbanisme liées à la création de nouvelles structures.

L'effort budgétaire reste modeste, encore faut-il y ajouter les moyens mis à la disposition de la politique du logement par le comité interministériel des villes du 1^{er} octobre dernier.

En effet, tournant résolument la politique de la ville vers celle du logement social, ou peut-être l'inverse, le Gouvernement a annoncé un plan de démolition-reconstruction ambitieux au regard de la situation présente : 15.000 démolitions en 2002 et 30.000 en rythme annuel par la suite.

Cet objectif sera atteint au moyen d'une mobilisation forte des fonds du 1 % logement, prévue dans un contexte préoccupant.

2. Un budget qui traduit les priorités du Gouvernement

a) Les objectifs de démolition-reconstruction sont menés aux dépens de la réhabilitation

Détruire pour reconstruire ou réhabiliter des logements anciens semble constituer un dilemme.

Dans le secteur de l'habitat social, M. Jacques Bimbenet, alors rapporteur pour avis de votre commission, avait déjà constaté le dynamisme des opérations de réhabilitation.

Les raisons de ce dynamisme sont en effet connues : devant la hausse du taux de vacance des appartements et surtout l'alourdissement des prix du foncier et de la construction, les bailleurs sociaux ont préféré restaurer le parc existant.

Ils disposent pour cela d'un outil : la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

Consommation PALULOS

en millions d'euros

Année	Montants AP	Montants CP
1997	322	198
1998	166	197
1999	177	203
2000	181	163

Source : secrétariat d'Etat au logement

Pour 2000, 181 millions d'euros auront permis le financement de la réhabilitation de 124.132 logements pour un coût moyen de 1.457 euros par logement.

En 2002, le montant prévu sur la ligne fongible dédiée au financement du logement social (*chapitre 65-48, article 10*) révèle une diminution des crédits consacrés aux PALULOS qui ne devraient pas dépasser 142 millions d'euros.

Ce chiffre correspond à une diminution de 10.000 PALULOS environ en 2002, alors même que les organismes HLM admettent pouvoir conduire un volume d'opérations supplémentaires susceptibles de consommer entre 30 et 60 millions d'euros supplémentaires.

Les partisans d'une diminution de ces crédits avancent un argument repris par le Gouvernement dans son choix de privilégier la démolition-reconstruction par rapport à la restauration.

Les logements visés par ces démolitions sont des logements que nos concitoyens ne souhaitent plus habiter, malgré parfois deux ou trois réhabilitations.

Recevable dans son principe, cet argument ne doit pas être surestimé.

Fin 2000, le taux de vacance atteint 3% et demeure très concentré puisque 25 % des logements vacants se trouvent dans 1,5 % du parc.

Ces immeubles constituent une cible *a priori* pour la démolition. Il est de bon sens de ne pas investir dans leur restauration.

Pour le reste, comment ne pas croire que la réhabilitation, voire l'amélioration de logements plus ou moins dégradés, ne bonifie pas l'environnement et le bien-être des habitants ?

Ce constat ne serait pas si préoccupant s'il n'était accompagné d'une réduction des crédits budgétaires consacrés à la réhabilitation du parc privé.

Développement et renouvellement du parc privé

Il s'agit principalement de la subvention versée à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) au titre de ses crédits d'intervention ainsi que de la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel de cet établissement public administratif de l'Etat.

Dans le cadre de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (article 185), les missions de l'ANAH ont été élargies, afin de permettre la transformation en logements de locaux initialement non destinés à un usage d'habitation ainsi que le versement de subventions aux propriétaires occupants, donnant ainsi à l'ANAH compétence pour intervenir sur l'ensemble du parc privé. A ce titre, l'ANAH, traditionnellement chargée de verser pour le compte de l'Etat des aides à destination des propriétaires bailleurs qui réalisent des travaux d'amélioration, devrait également prendre en charge, à compter du 1^{er} janvier 2002, l'attribution des primes d'amélioration de l'habitat (PAH) versées aux propriétaires occupants sous condition de ressources¹.

Le décret n° 2000-351 du 20 avril 2001, outre les nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement de l'ANAH, définit le nouveau cadre de son intervention en faveur de l'ensemble des propriétaires, bailleurs ou occupants.

Les subventions de l'ANAH sont attribuées par une commission départementale, la « commission d'amélioration de l'habitat », présidée par le directeur départemental de l'équipement ; les dossiers sont instruits et les paiements ordonnancés par la délégation locale de l'ANAH qui est composée d'agents de la DDE apportant le concours des services de l'Etat à l'établissement public.

Relèvent également de cette composante les crédits relatifs à la lutte contre le saturnisme. Mis en oeuvre dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ces crédits sont affectés à la réalisation de diagnostics à la charge de l'Etat, dont le coût est de l'ordre de 457 euros par logement et/ou par partie commune, et, le cas échéant, en cas de carence des propriétaires, au financement des travaux nécessaires pour supprimer l'accessibilité au plomb, dont le coût est de l'ordre de 4.573 euros par logement et/ou par partie commune ; s'y ajoutent les contrôles postérieurs aux travaux à la charge de l'Etat ainsi que l'hébergement provisoire des occupants d'immeubles traités, en cas de travaux réalisés d'office par le préfet.

Source : annexe « bleu » fascicule budgétaire

¹ Montant des dépenses constatées sur le budget des charges communes

Contributeur par ailleurs à l'amélioration du parc privé les principales dépenses fiscales suivantes :

- l'application du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de 2 ans (estimée à 3.079 millions d'euros) ;
- la déduction au titre de l'amortissement des logements neufs loués à usage d'habitation principale (« Périssol et Besson neuf » estimée à 625 millions d'euros) ;
- la déduction forfaitaire majorée sur les revenus des logements neufs et des logements loués sous condition de loyer et de ressources du locataire (estimée à 35 millions d'euros) ;
- la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration des logements loués (estimée à 823 millions d'euros).

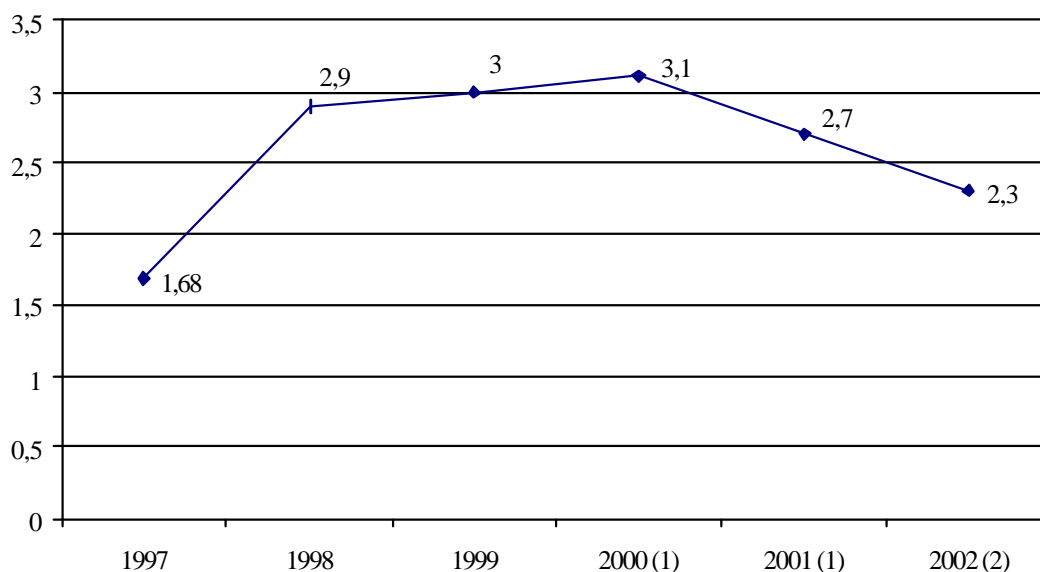
Crédits en faveur de la réhabilitation du secteur privé en 2000

	Montant des subventions versées par l'Etat (en millions d'euros)	Nombre de logements subventionnés	Coût moyen des subventions versées (en euros)
ANAH	267	135.542	2.839
PAH	128	80.184	1.628

En effet, en 2002, les crédits de l'ANAH révèlent une diminution de 10 % en autorisations de programme et de 14 % en crédits de paiement, malgré une évolution rendue moins lisible du fait de la fusion des crédits avec ceux de la prime à l'amélioration de l'habitat au sein d'une même ligne en 2001.

Évolution des crédits de l'ANAH

(en milliards de francs)



(1) LFI

(2) PLF

Sans doute, la majorité plurielle n'est-elle pas favorable à l'orientation donnée par le Gouvernement en la matière.

Le rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a obtenu le vote, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement visant à réduire de 200 millions de francs les crédits du fonds de garantie à

l'accès social à la propriété (FGAS), invitant par la même occasion le Gouvernement à relever d'autant les crédits de l'ANAH.

Il s'est d'ailleurs justifié¹ de la nécessité de procéder à cette augmentation.

« Les nouvelles missions de l'Agence et la volonté politique affichée d'appliquer la loi de solidarité et de renouvellement urbains vont pousser l'ANAH à se mobiliser et à traiter, grâce à un montant suffisant d'autorisations de programme, tous les dossiers qui lui seront soumis ».

« Pour autant, je rappelle que l'insuffisance de la ligne budgétaire destinée à doter la prime à l'amélioration de l'habitat a, à une certaine époque, empêché le règlement de dossiers et créé des files d'attente. Il ne faudrait donc pas qu'en 2002, l'Agence ne puisse pas faire face à la demande, pour le simple prétexte que sa dotation a été établie en fonction du niveau qui était le sien en 2000 ou 2001 ».

Au cours d'une nouvelle délibération, le Gouvernement a proposé un amendement donnant satisfaction aux députés.

Mme Florence Parly² a alors déclaré :

« Le troisième objet de la seconde délibération est de modifier plusieurs dispositions votées au cours de la discussion ou de procéder à quelques augmentations de crédits qui n'avaient pu intervenir. Les augmentations opérées sur proposition de votre commission des Finances s'élèvent, au total, à 89,9 millions d'euros. Il vous est demandé, en outre, de revenir sur la suppression de la cotisation de l'Etat au Fonds de garantie de l'accès social à la propriété ; j'ai bien entendu vos interrogations sur le fonctionnement de ce fonds, mais il ne paraît raisonnablement pas possible de remettre en cause un système qui garantit l'accès de millions de Français modestes à la propriété, et c'est pourquoi je propose de rétablir les moyens permettant à l'état d'honorer ses engagements, en même temps que d'abonder les crédits de l'ANAH, puisque tel est le souhait de votre commission des Finances ».

Votre rapporteur prend acte de cette majoration tout en souhaitant néanmoins à cet égard formuler deux observations.

Elle partage en tout point l'avis du rapporteur spécial quand celui-ci déclare³ :

« Si j'ai déposé cet amendement, c'est pour que les nouvelles missions réservées à l'ANAH soient mieux prises en compte. Il faut peut-être aller au-delà d'un simple affichage politique, ainsi que l'a fort bien souligné Jean-Pierre Kucheida, et bien voir ce qu'il en est exactement de l'ensemble des mouvements budgétaires, c'est-à-dire des reports d'une année sur l'autre, des annulations ou des gels de crédits –pour cela, je vous renvoie aux pages 29 à 35 de mon rapport. »

¹ Jean Louis Dumont, Assemblée nationale, débat 5 novembre 2001, JO p. 7033

² Assemblée nationale, Débat, 3^e séance du lundi 19 novembre 2001

³ Jean-Louis Dumont, Assemblée nationale, 5 novembre 2001, p. 7033.

Les pages 29 à 35 de ce rapport¹ rappellent combien les crédits de l'ANAH sont « sous contrainte budgétaire » lors des collectifs successifs.

« L'arrêté du 21 mai 2001 a annulé 30,49 millions d'euros (200 millions de francs) d'autorisations de programme sur le chapitre 65-48, intégralement imputés sur l'article de l'ANAH. Il a annulé également 21,34 millions d'euros (140 millions de francs) de crédits de paiement dont 13,72 millions d'euros (90 millions de francs) ont été imputés sur le même article. Au 30 septembre 2001, il s'ajoutait à ce moment 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) de crédits de paiement bloqués, à mettre au regard de 21,51 millions d'euros (141,1 millions de francs) de reports de l'exercice 2000 ».

La seconde observation est la suivante : le Gouvernement doit recourir à l'autorisation du Parlement pour engager une dépense... mais une autorisation parlementaire en dépense ne vaut pas obligation de dépenser...

Le Gouvernement a obtenu le rétablissement de la dotation en faveur du FGAS mais, en revanche, rien ne l'empêchera d'annuler, lors des collectifs 2002, la rallonge consentie à l'ANAH.

Qu'en sera-t-il ? Malgré le bilan qu'il dresse de la consommation des crédits de l'ANAH en 2001, le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale a remercié le Gouvernement de son geste.

Pour sa part, votre rapporteur craint que, dans un contexte de tension budgétaire plus accrue en 2002 qu'en 2001, ce « geste » ne soit précaire.

Sans doute, les critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport d'activité 2000² sont-elles fondées, encore faudrait-il que le Gouvernement justifie que la diminution des crédits de l'Agence par un questionnement sur « *la pertinence des subventions de l'ANAH dans un contexte en évolution et sur l'incertitude du rapport coût/efficacité* ».³

Or, la revalorisation du rôle de l'ANAH par la loi SRU souligne *a contrario* que le Gouvernement attribue une pertinence au moins équivalente aux subventions versées par cette Agence (ANAH) qu'à l'incitation fiscale, qui donne également, dans la réhabilitation privée, de bons résultats⁴.

Dans ce contexte, la seule justification du « sacrifice » de la réhabilitation dont témoigne ce budget est la contrainte budgétaire que le Gouvernement ne parvient pas, malgré ses efforts, à masquer.

¹ Rapport de M. Jean-Louis Dumont, n° 3320, annexe 25, Assemblée nationale

² Cour des comptes, rapport d'activité 2000, deuxième partie, chapitre V, les subventions de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat privé.

³ Idem

⁴ Votre rapporteur fait particulièrement référence à la baisse de la TVA sur les travaux d'entretien.

En effet, et votre rapporteur conclura ce développement sur ce point, lorsque le Gouvernement prétend relancer un pan de l'activité du logement¹, et notamment la « *rénovation de la copropriété dégradée* », c'est bien à des moyens extra-budgétaires qu'il recourt et notamment aux fonds des partenaires sociaux.

b) Un programme de démolition-reconstruction amplifié

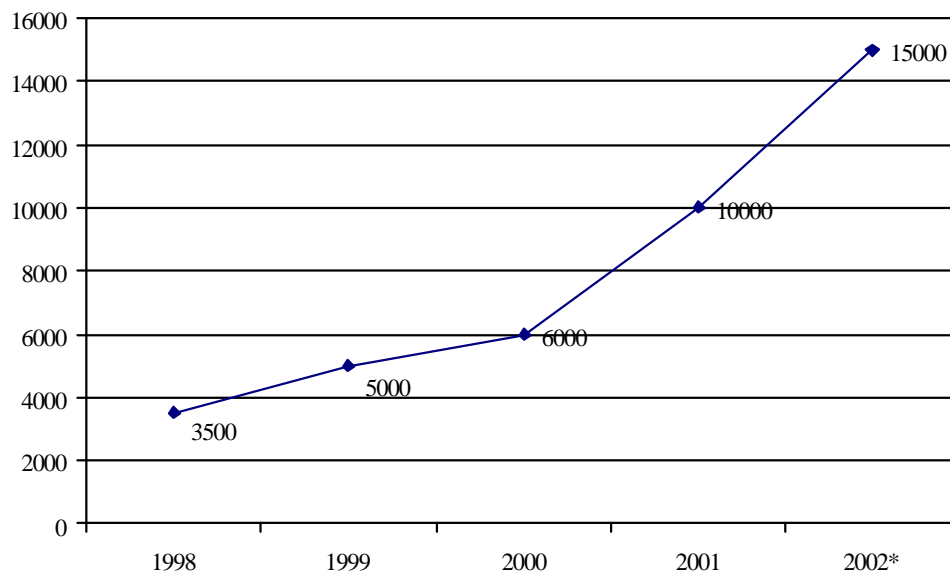
Le constat a été maintes fois fait que des zones entières devaient être démolies pour donner lieu à des réorganisations, des reconstructions souhaitées d'ailleurs par les locataires des organismes qui ne désirent plus vivre dans certains immeubles.

Les appartements sociaux vacants, concentrés pour un quart dans 1,5 % du parc, constituent une cible toute désignée.

Sous le titre « *casser les ghettos* », le Gouvernement a créé un groupe d'appui² dont la mission est de permettre d'atteindre les objectifs fixés à 30.000 destructions annuelles à terme.

Pour 2001, les objectifs semblent atteints puisque le secrétariat d'Etat avance le chiffre de 10.632 logements démolis pour 10.000 en prévisions.

Nombre de logements démolis



Source : Secrétariat d'Etat au logement
* prévision.

¹ Cf. I B

² Cf. idem I B.

Votre rapporteur souscrit à cet objectif tout en formulant trois réserves.

Les logements démolis sont parfois les «projets porteurs» d'hier. L'urbanisme, comme d'autres secteurs, bénéficie -ou est victime- d'un effet de mode. La tendance des années 1980 était à la construction de grands ensembles ouverts, avec des coursives. Ces derniers sont aujourd'hui mis en cause car jugés responsables de la hausse de la délinquance. Faudra-t-il, parce que les modes urbanistiques changent, détruire demain ce qui fut fait hier ? Une dimension est ignorée dans le concept de « ghetto ». On ne peut prétendre détruire les « cités-dortoirs » qu'en implantant l'activité économique dans les quartiers défavorisés. Le développement seul combat le paupérisme.

Les objectifs sont, nous dit-on, atteints en 2001 soit 10.032 logements démolis.

Que représente ce chiffre au regard des besoins en la matière alors que dans son rapport pour 2001¹, votre rapporteur spécial, M. Jacques Pelletier évaluait entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition ?

Reste enfin la question du financement. L'Etat triple sa contribution en 2002 puisque celle-ci passe de 26 millions d'euros en 2001 à 76 millions d'euros.

Les décisions prises lors du comité interministériel des villes du 1^{er} octobre dernier, simplification des procédures de décision, augmentation du taux et de l'assiette des dépenses subventionnées, élargissement du taux réduit de TVA (5,5 %) aux démolitions partielles, sont des éléments susceptibles d'encourager le processus.

Il n'empêche que ce n'est pas véritablement le budget qui porte cette réforme.

Pour la première fois, il est annoncé que les organismes verront une part des coûts indirects de la construction pris en charge... par le 1% logement.

¹ Jacques Pelletier, rapport n° 92, tome III, annexe 21, 2000-2001, p. 43

Les coûts de la démolition pour un organisme HLM

Principaux postes de la démolition :

1. Les coûts sociaux :

Ce premier groupe concerne principalement les dépenses engagées pour assurer le relogement des ménages logés dans les bâtiments à démolir : études de relogement, travaux à réaliser dans les nouveaux logements, prise en charge des déménagements, etc.

Le coût moyen observé se monte à 15.000 francs par logement.

2. Les coûts techniques :

Il s'agit des coûts de démolition proprement dits : fermeture des bâtiments, démolition, tri et évacuation des déchets, etc. Ces coûts sont sensiblement augmentés par la directive sur le tri des déchets.

Le coût moyen observé se monte à 46.000 francs par logement.

3. Les coûts financiers :

Ces dépenses concernent principalement le remboursement des prêts et des aides initialement accordés lors de la construction : remboursement du capital restant dû pour les prêts consentis lors de la construction du bâtiment ou lors de travaux de réhabilitation, mais aussi le remboursement d'aides de diverses provenances (CAF, CIL, etc).

Le coût moyen observé se monte à 40.000 francs par logement.

4. Les pertes de recettes :

Il s'agit de montants qui correspondent aux loyers et aux charges non perçus pendant la période où l'immeuble se vide. Ils sont pris en compte à partir du moment où la décision de démolir est prise, jusqu'au jour où le bâtiment est effectivement démoli.

Le coût moyen observé se monte à 30.000 francs par logement.

Le coût moyen d'une démolition se monte à 131.000 francs par logement.

Les coûts du programme proposé par le Gouvernement pourraient s'envoler mais **c'est en réalité les partenaires sociaux qui devraient l'assumer par un prélèvement de 460 millions d'euros par an pendant cinq ans, soit 2,3 milliards d'euros au total, sur le 1 % logement.**

c) La crédibilisation du programme de construction

La crise de la construction de logements sociaux a déjà été évoquée ci-dessus.

Les annonces du plan de relance du 7 mars dernier seront-elles en mesure de contrer la tendance ?

Pour 2002, le Gouvernement propose pour la ligne fongible PLA-PLUS-PALULOS 457 millions d'euros en autorisations de programme et 399 millions d'euros en crédits de paiement.

Sachant que 142 millions d'euros seront consacrés à la PALULOS, c'est-à-dire moins que l'an passé, la quasi-totalité de la ligne traduit une légère augmentation des crédits disponibles pour la construction sociale.

Le Gouvernement annonce 43.000 PLUS et PLA-I auxquels il ajoute 12.000 PLS, ce qui induit un total de 55.000 logements construits.

Ces propositions conduisent votre rapporteur à formuler trois observations.

La première est une prise d'acte quant à la réduction des objectifs. Votre commission avait, au cours des deux dernières années, dénoncé les objectifs fantaisistes fixés par le Gouvernement (+ 70.000).

L'écart s'accroissant chaque année entre les prévisions et les réalisations, sans doute était-il utile de procéder à un « rebasage ».

Evolution du programme PLA/PLUS

Année	PLA et PLUS prévus au budget			PLA/PLUS financés (neuf et acquisition-accession)	PLA/PLUS mis en chantier (neuf)
	PLA et PLUS	PLA sociaux	Total		
1993	88.000	13.000 PLA-I	101.000	92.868	72.000
1994	80.000	20.000 PLA-TS	100.000	89.324	72.500
1995	60.000	28.000 PLA-TS	88.000	66.440	60.000
1996	60.000	20.000 PLA-TS	80.000	60.051	54.000
1997	50.000	30.000 PLA-TS	80.000	59.911	45.600
1998	50.000	30.000 PLA-LM et PLA-I	80.000	51.415	44.000
1999	50.000	30.000 PLA-LM et PLA-I	80.000	47.695	42.500
2000	65.000	5.000 PLA-I	70.000	42.117	ND

Source : Secrétaire d'Etat au logement

La seconde est la constatation que **le Gouvernement réduit de 40 % l'objectif des logements subventionnés** (70.000 à 43.000 car les PLS ne donnent pas lieu à subvention, donc ne coûtent rien à l'Etat), tout en augmentant légèrement les crédits disponibles de par la réorientation des fonds qui auraient pu être disponibles pour la PALULOS.

Cet affichage crédibilise les annonces du 7 mars dernier relatives aux améliorations entourant le financement des logements sociaux. **Mais ceci tient à une réserve forte : celle que les organismes adhèrent à ce contrat de**

relance contraignant, qui leur sera proposé. Seulement dans ce dernier cas bénéficieront-ils d'une subvention accrue. Dans le cas inverse, la ligne PLA-PLUS-PALLULOS présentera, à nouveau, un fort taux de crédits non consommés.

Certes, le Gouvernement ouvre l'accès à un prêt préférentiel pour financer des logements au profil «moins social», le PLS, que les PLA et PLUS mais cela ne lui coûte rien et augure de cette tendance générale d'un financement non budgétaire du logement social.

B. LES INTERROGATIONS DE VOTRE COMMISSION: VERS UN FINANCEMENT NON BUDGÉTAIRE DU LOGEMENT SOCIAL ?

Ces interrogations rejoignent un même constat, celui d'économies réalisées de manière générale par le budget de l'Etat dans un contexte de fortes annonces.

La mise en oeuvre des priorités évoquées aboutit finalement à transférer sur d'autres, et en l'espèce les fonds sociaux, le coût des politiques décidées par l'Etat.

Si la politique du logement et de l'urbanisme ne dépend pas du budget de l'Etat, de qui dépend-elle ?

Devant ces mécanismes de financement croisé, votre rapporteur s'interroge sur la frontière qui sépare la contractualisation de la débudgétisation.

A ce stade, et au vu des éléments décrits ci-dessus, votre rapporteur formule deux interrogations.

1. La réforme des aides au logement est-elle financée ?

En 2002, la seconde étape de la réforme des aides à la personne sera achevée.

Les aides à la personne

• L'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALS, qui relève également du code de la sécurité sociale, a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans).

Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), qui est alimenté par l'Etat, et par une cotisation des employeurs.

Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires puis attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

• L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL, qui a été créée par la loi du 3 janvier 1977, relève du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

Le champ d'application de l'APL comprend :

- en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat (PAP ou PC/PAS) ;

- en secteur locatif : les logements conventionnés, financés avec des PLA/PLUS ou des PC locatifs, ou conventionnés avec des subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'Etat.

Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées par des contributions du FNPF, du FNAL et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat inscrite au budget du ministère chargé du logement.

Les trois aides (ALF, ALS et APL) sont versées 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, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes ou leur conjoint ou des personnes à charge.

Le barème, selon lequel sont calculées les trois aides, tient compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer (de la redevance dans les foyers ou des mensualités de prêts) dans la limite d'un plafond, et de ses ressources, ainsi que, s'il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer.

Les ressources qui servent au calcul de l'aide sont, en règle générale, les revenus nets catégoriels de l'année n-1, abstraction faite des reports de déficit de l'année précédente et après application, le cas échéant, de certains abattements pour tenir compte de la situation particulière du bénéficiaire (divorce, invalidité, chômage...).

Les aides personnelles au logement sont liquidées par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de mutualité sociale agricole (CMSA) ; leur versement s'effectue mensuellement à terme échu. Contrairement à l'ALF et l'ALS, qui sont en règle générale versées directement aux bénéficiaires, l'APL est versée en tiers payant.

Cette réforme était utile et justifiée, notamment en ce qu'elle simplifie les barèmes et traite à égalité les revenus de transferts et les revenus du travail, à quelques exceptions près.

La réforme des aides au logement

Présentée par le Premier ministre le 15 juin 2000, lors de la conférence de la Famille, cette réforme consiste en la création d'un barème unique des aides personnelles et simplifie le traitement des ressources ayant de faibles revenus, issus tant du travail que des transferts sociaux.

- au 1^{er} janvier 2001 entre en vigueur un barème permettant le même niveau d'aide jusqu'à un revenu équivalent à 75 % du RMI.

- au 1^{er} janvier 2002 entre en vigueur le barème définitif prévoyant un même montant d'aide jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

Sans doute, pourra-t-on discuter du caractère achevé de cette réforme. M. Jacques Bimbenet, dans l'avis qu'il présentait l'an dernier au nom de votre commission, en avait souligné les limites¹.

Déjà, en juin 1994, la Cour des comptes avait décrit les difficultés de l'unification du système d'aides². Votre rapporteur n'y reviendra pas ici.

Une question demeure néanmoins particulièrement préoccupante : c'est le financement de cette réforme.

La simplification des barèmes d'aides, figurant à juste titre parmi les plus complexes de la protection sociale française, n'a certes pas de prix mais elle a un coût.

Annoncée opportunément lors de la conférence de la Famille 2000, alors même que le caractère «familial» de l'objectif sous-tendu par cette réforme n'est pas évident, la fusion des barèmes pourrait coûter globalement 991 millions d'euros, dont une grosse moitié pour le budget de l'Etat.

¹ Jacques Bimbenet, *Sénat 2000-2001, rapport n° 56, Tome IX p. 16.*

² *Cour des comptes, enquêtes sur le logement, rapport au Président de la République, juin 1994 p. 37-69*

Coût annoncé de la réforme des aides à la personne

(en millions d'euros)

	Budget Etat	Tiers	Total
2001	305	198	503
2002	244	244	488
Total	549	442	991

Au coût de cette réforme, il faut ajouter celui de **la revalorisation des barèmes qui a eu lieu le 1^{er} juillet 2001 et qui représente 242 millions d'euros en année pleine.**

Or, depuis 2001, les contributions de l'Etat au *Fonds national d'aide au logement* (FNAL) et au *Fonds national de l'habitat* (FNH) qui financent l'ALS et l'APL diminuent.

Mesures nouvelles inscrites au « bleu »

(en millions d'euros)

	FNH	FNAL	Total
LFI 2001	- 122	+ 222	+ 100
PLF 2002	- 16	- 149	- 165
Total 2001/2002	- 138	+ 73	- 65

Le coût d'une réforme, *a priori* élevé, des aides aux logements, encore accru par la revalorisation des barèmes d'aides, n'a pas engendré un franc de dépenses nouvelles de la part de l'Etat.

Cette surprenante conclusion est justifiée¹ « grâce aux marges de manœuvre dégagées sur l'évolution tendancielle des prestations sous l'effet d'une situation économique favorable, de l'augmentation mécanique des cotisations des employeurs, de la croissance des revenus et donc de la décroissance en francs constants du montant des allocations et enfin de la baisse du chômage ».

« Celle-ci se traduit à la fois par une diminution du nombre d'allocataires et par des économies, les chômeurs bénéficiant automatiquement d'un abattement de 30 % sur l'assiette de ressources qui majore les prestations qui leur sont servies. Cette dotation permet de financer l'extension sur 2002 de l'actualisation au 1^{er} juillet 2001 (64 millions d'euros) et la mise en oeuvre au 1^{er} janvier 2002 de la deuxième phase de la réforme des barèmes locatifs (244 millions d'euros) ».

Cette ambitieuse réforme devait coûter 549 milliards d'euros à l'Etat à allocataires constants. **Or, la croissance, distribuant des revenus, a fait**

¹ Réponse du secrétariat d'Etat au logement au questionnaire de votre rapporteur

sortir du dispositif des allocataires ou a réduit le montant de cette aide différentielle.

La manne distribuée est restée dans un premier temps équivalente mais elle est partagée entre moins d'allocataires : de ce point de vue, cette réforme s'est traduite par une redistribution plus affirmée entre les familles. Aujourd'hui elle diminue.

A ce stade, **votre rapporteur ne peut que souligner les risques que font peser un retournement de la conjoncture et une reprise du chômage.**

L'analyse de votre rapporteur aurait dû en rester là si, lors du collectif d'automne, le chapitre 46-40 relatif à ces aides n'avait pas enregistré une annulation de crédit de 195 millions d'euros.

Une telle annulation porte à 260 millions d'euros le montant des économies réalisées en deux ans sur un poste de dépenses qui aurait dû coûter 550 millions d'euros de plus.

Le Gouvernement justifie cette annulation par l'existence d'une « cagnotte » en 2000, du fait de la diminution des dépenses.

Votre rapporteur ne peut se satisfaire de cette explication pour plusieurs raisons.

Les comptes du FNAL et du FNH affichent, il est vrai, un excédent en 2000. D'une part, celui-ci ne représente que 84 millions d'euros contre une annulation de 195 millions d'euros et relève tant d'économies sur les dépenses que **du dynamisme de la contribution des employeurs dont le produit s'est révélé supérieur aux prévisions.**

L'année 2001 pourrait-elle présenter 100 millions d'économies sur prestation ? Justifie-t-elle cette annulation ? Cette éventualité est très improbable pour trois raisons.

En réalité, on ignore le montant exact des prestations jusqu'au sixième mois de l'année $n + 1$. Une estimation précise des dépenses 2001 serait aujourd'hui très prématurée.

En second lieu, les crédits sont généralement destinés au plus juste puisque des régularisations doivent être faites en cours d'année en raison d'une insuffisance chronique des crédits.

Enfin, l'effet frein joué par la croissance sur les prestations, constatées en 2000, a été anticipé en LFI 2001¹. D'ailleurs, la remontée du

¹ Cf. *bleu Urbanisme et Logement 2001*, p.11

chômage dès le second trimestre de cette année aurait plutôt poussé à la hausse les dépenses.

La « surbudgétisation » des aides à la personne est peu crédible. Votre rapporteur propose une explication alternative.

Depuis deux ans (2000-2001), les prévisions initiales de croissance de la masse salariale sont sous-estimées.

Or, le FNAL est alimenté par une contribution des employeurs assise sur la masse salariale et par une dotation de l'Etat. Le FNH est, lui, alimenté par la CNAF et par un versement du FNAL. Les deux fonds bénéficient donc pleinement de dynamisme des cotisations des employeurs.

Votre rapporteur constate le caractère concomitant des annonces de Mme Elisabeth Guigou, rappelées par M. Alfred Recours¹ « *le Gouvernement s'est trompé sur la masse salariale qu'il a sous-estimé de 0,6 % en 2001* » et l'arrêté d'annulation du 18 novembre dernier.

Cette annulation de crédit traduit en réalité un désengagement de l'Etat du financement des aides à la personne.

Profitant d'une pression fiscale accrue sur les entreprises, le Gouvernement diminue sa contribution, afin d'afficher en collectif un déficit d'exécution minoré de 195 millions d'euros.

Le Gouvernement assèche les réserves des « fonds logement ». Une telle attitude est-elle raisonnable à l'heure où la conjoncture fait peser un fort aléa à la hausse sur les dépenses du FNAL ?

Votre rapporteur ne le pense pas.

Soulignant par ailleurs que les employeurs sont appelés à financer une réforme décidée par l'Etat, **vosre rapporteur déplore de ne pas disposer d'informations plus précises de l'effort de chaque financeur.**

Constatant néanmoins que l'existence de deux fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations rend plus difficile la collecte de ces informations, votre rapporteur rappelle le constat dressé par la Cour des comptes² :

« Les deux fonds, FNH et FNAL, qui isolent les circuits de financement et d'attribution de l'APL et de l'ALS constituent des écrans dont l'utilité n'est pas démontrée ».

¹ Alfred Recours, Assemblée Nationale, 2^e séance, 22 novembre 2001.

² Convention du 12 octobre 2001

2. L'appel au 1 % logement

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

a) La participation du 1 % aux priorités de l'Etat

Cette courte convention, qui ne comprend que quatre articles, prévoit, dans le B du premier article, les conditions dans lesquelles « *le 1 % logement affectera 3 milliards de francs par an à la politique de renouvellement urbain (...) sous les formes suivantes :*

« le financement des opérations de démolition de logements locatifs sociaux –y compris les coûts associés- qui concerneront à terme 30.000 logements par an. La participation du 1 % logement prendra la forme de subventions aux maîtres d'ouvrage ;

« en complément, le traitement de copropriétés dégradées ;

« le versement des subventions actuarielles initiales permettant la mise en oeuvre d'une nouvelle enveloppe unique de prêts au renouvellement urbain (PRU)¹ de 15 milliards de francs au taux de 3,25 % ».

Mais la convention comporte une clause additionnelle :

« Pour tenir compte de la montée en puissance de ces actions nouvelles, le 1 % logement apportera un financement à hauteur de 2,8 milliards de francs au titre de 2002 pour faciliter la conduite d'actions concourant au renouvellement urbain. Ce financement se fera par versement au budget général de l'Etat selon des modalités qui devront être précisées dans la convention d'application ».

Certes, la convention prévoit bien que « *l'Etat et les partenaires sociaux définiront en commun la répartition de l'enveloppe de 3 milliards de francs entre les différents emplois prévus* ».

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

Par un amendement à l'article 12 du présent projet de loi, le Gouvernement a inscrit en 2002, en ressources non fiscales, l'apport des partenaires sociaux au titre du 1 % (2,8 milliards de francs, 427 millions d'euros).

¹ Ces subventions étaient financées jusque là par les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations...qui par ailleurs versent une contribution annuelle à l'Etat.

Il est très clair que ces sommes ne serviront pas à l'usage qui leur est destiné par la convention. Ainsi que le confirme le tableau ci-dessous, tout au plus peut-on convenir que le 1 % logement finance les mesures issues des CIV du 19/12/1999 (ORU et GPV) et du CIV du 1^{er} octobre dernier.

Inscription budgétaire des actions susceptibles d'être financées par l'apport du 1 % logement en 2002

(en milliers d'euros)

GPV et ORU	10.671
Actions démolition	68.980
Qualité de service	11.430
Accession très sociale propriété	10.700
Copropriété dégradées – habitat insalubre	16.550
A - Total	118.331
B – Apport 1 % logement	426.857
<i>Reliquat</i>	<i>308.526</i>

Au regard de ce tableau, votre rapporteur ne peut que formuler deux observations.

Le 1 % logement finance 100 % des annonces faites par le Gouvernement, et notamment les actions prévues dans le cadre des GAAP mis en place par Mme Marie-Noëlle Lienemann. Ce constat amène votre rapporteur à s'interroger sur cette frontière ténue : celle qui sépare la contractualisation des politiques du transfert de charges pur et simple.

Votre rapporteur constate en second lieu que plus de 300 millions d'euros ne serviront pas aux objectifs qui leur sont assignés par la convention nouvellement conclue.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez a déclaré : « *L'UESL a accepté de se faire plumer de 2,8 milliards de francs* ».

Pour sa part, le rapporteur de la commission des Finances, M. Philippe Marini, a proposé de supprimer ce versement en 2002 car ce dernier est, selon lui, « *contraire à la convention de 1998 car ayant le caractère d'un prélèvement sans contrepartie* ».

Louant la pertinence des analyses du rapporteur général, **vo**tre rapporteur s'interroge néanmoins sur l'absence d'une contrepartie à ce prélèvement.

Cette interrogation se justifie par le contexte et le contenu de la convention du 3 août 1998.

Cette convention terminait un contentieux ouvert en 1995. Le Gouvernement avait alors prélevé sur les réserves du 1 % pour financer le prêt à taux zéro.

Certainement cavalière sur la forme, cette ponction permettait néanmoins au 1 % de justifier son existence : promouvoir l'accès social à la propriété.

Les partenaires de l'UESL ne souhaitent pas financer le prêt à taux zéro (PTZ) et ont obtenu de l'Etat, par la convention de 1998, une sortie progressive de leur « engagement forcé ».

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

A son grand regret, votre rapporteur n'a pu entendre les représentants de l'UESL. L'exposé de leurs motivations l'aurait probablement éclairé sur l'intérêt de ces négociateurs avisés pour le renouvellement urbain.

En l'absence d'explications votre rapporteur ne saurait conclure, même si un pan de la convention du 11 octobre dernier soulève ses interrogations.

b) La constitution d'une société foncière aux contours imprécis

Le A du premier article de cette convention stipule en effet :

« une société foncière sera créée ayant pour objet de financer l'acquisition de logements locatifs privés destinés en priorité aux salariés des entreprises du secteur assujéti sur une partie des emprises foncières libérées dès 2002 par la politique de renouvellement urbain, en contrepartie des financements affectés par le 1 % logement à cette politique tels qu'ils sont convenus au paragraphe B (et) sous conditions de loyers et de ressources, sur des territoires où l'offre de logements locatifs est insuffisante ».

La convention précise par ailleurs que les opérations seront financées pour partie par emprunt, pour partie par des fonds propres apportés par le fonds d'intervention de l'UESL, qui assurera également la couverture des déficits d'exploitation éventuels.

Un investissement annuel en fonds propres de 7 milliards de francs est prévu à moyen terme. La société foncière constituera un actif immobilier, dont l'objectif sera d'améliorer les garanties sociales des salariés du secteur assujéti.

Devant l'avènement d'une société foncière appelée à devenir, au regard des moyens dont elle est dotée¹, un des tous premiers acteurs du secteur, votre rapporteur souhaite formuler plusieurs interrogations.

Le rôle de cette société foncière se cantonnera-t-il à faciliter des opérations de restructurations urbaines menées par les bailleurs sociaux ou la société foncière deviendra-t-elle une sorte de bailleur social national au détriment des organismes d'HLM ?

La cible potentielle des logements détenus par la société foncière s'approche du calibre du nouveau prêt locatif social (PLS). Il s'agirait donc, de fait, des locataires les plus solvables du parc social qui seraient attirés hors des HLM...

Imprecise, la convention ne semble pas fermer la porte à ce risque.

En second lieu, votre rapporteur constate que le Gouvernement a promu le 1 %, par les subventions qu'il est appelé à verser, au rang de financeur des organismes HLM.

Or, la convention prévoit que la société foncière doit intervenir sur les emprises foncières libérées par les destructions que le 1% aura, lui-même, financées.

N'y a-t-il pas alors un risque que les organismes HLM ou les collectivités locales, propriétaires aujourd'hui des emprises, doivent céder des terrains à la société foncière en contrepartie de subventions ? Cette dérive n'est bien sûr que potentielle mais votre rapporteur, qui ignore les termes de la négociation entre l'Etat et l'UESL, estime qu'elle mérite d'être soulignée.

Lors du congrès de Bordeaux du 20 septembre 2000, M. Michel Delebarre, Président de l'Union nationale des HLM avait alors déclaré :

« Le débat sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains est une bonne illustration de nos difficultés, à savoir nous faire entendre et comprendre. Nous avons découvert tardivement un projet de loi qui, à l'évidence, ne pouvait nous satisfaire quant aux compétences d'intervention qui nous étaient reconnues ».

« Il n'était pas question de reconnaître que nos missions d'intérêt général puissent s'étendre aux opérations de renouvellement urbain, pas question non plus d'entendre que la diversité de l'habitat rendait nécessaire le développement d'une offre d'accession à la propriété. Nous partions donc de loin ! »

¹ Un investissement en fonds propres de 7 milliards de francs annuels suppose une « force de frappe » de l'ordre du triple.

Dans le contexte de la mise en oeuvre de la loi SRU, qui prévoit à terme un taux de 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines, le Gouvernement promeut la création d'une société foncière financée par le 1% sans clairement définir son rôle et ses rapports avec les bailleurs sociaux actuels.

La création de cette société foncière peut-elle éviter d'être, en l'état actuel de l'information disponible, considérée comme une marque de défiance à l'égard des organismes HLM ?

Votre rapporteur n'ose le penser.

III. L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS PROPOSÉS POUR LES MOINS FAVORISÉS RESTE À PROUVER

Particulièrement sensible au sort des moins favorisés, votre commission a souhaité cette année se faire l'écho des propositions faites par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et d'une nécessité de relancer l'accès social à la propriété.

A. L'APPLICATION INCERTAINE DE LA LOI « LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS »

1. La parution des décrets d'application ou l'inscription de crédits budgétaires ne présument pas de l'efficacité du dispositif

Le 13 septembre 2000, la ministre de l'emploi et de la solidarité a présenté en conseil des ministres, un bilan de « deux ans d'action de lutte contre les exclusions menée depuis le vote de la loi du 29 juillet 1998 ».

Le rapport présenté est un véritable satisfecit.

« Cette brochure propose un premier bilan de l'entrée en vigueur de ce volet logement depuis 1998. Elle dresse d'abord un bilan général : les crédits prévus sont en place ; les textes d'application sont parus pour l'essentiel ; la mise en oeuvre locale est achevée pour certains dispositifs ou progresse dans un cadre partenarial pour les autres. Elle fait ensuite le point sur les dispositifs les plus importants, avec des exemples locaux ».

Le rapport préjuge de l'efficacité de la loi à l'aune de deux critères : la parution des décrets d'application et l'inscription de crédits budgétaires.

S'agissant des textes d'application, votre rapporteur constate qu'ils ont été édictés dans des délais raisonnables.

Objet du texte	Articles	Nature	Date
Circulaire générale (ensemble du volet logement)	Tous les articles logement	Circulaire ministérielle	13 octobre 1998
Versement de l'APL et de l'AL après l'ALT	44 et 45	Circulaire interministérielle	23 octobre 1998
Aide à la médiation locative	40	Décret simple Circulaire	13 novembre 1998 20 novembre 1998
Supplément de foyer solidarité (code construction et habitation)	56-III	Décret en Conseil d'Etat	13 novembre 1998
Mesures concernant les rapports locatifs dans le parc social HLM	47-56 II à V 58-59-60	Circulaire	23 novembre 1998
Taxe sur la vacance <ul style="list-style-type: none"> Liste des communes où la taxe vacance est instituée Rattachement du produit de la taxe à l'ANAH 	51	Décret simple Décret simple	29 décembre 1998 8 février 2000
Prévention des expulsions	114 à 122	Circulaire interministérielle	9 février 1999
Consultation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement	31	Décret en Conseil d'Etat	24 mars 1999
Règles d'obligation de construction de parkings (Code de l'urbanisme)	46	Décret en Conseil d'Etat Circulaire	1 ^{er} avril 1999 19 avril 1999
Réquisition : <ul style="list-style-type: none"> Conditions d'application des sections 1 (principes généraux), 2 (procédure) et 3 (relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition) 	52 (art. L. 642-20 CHH)	Décret en Conseil d'Etat	29 avril 1999
<ul style="list-style-type: none"> Détermination du loyer en fonction du prix de base au m2 de surface habitable (code construction et habitation) 	(art. L. 642-23 CHH)	Décret simple	29 avril 1999
Saturnisme :			
<ul style="list-style-type: none"> Délimitation des zones à risques 	123 (L. 32-5 code de la santé publique)	Décret en Conseil d'Etat	9 juin 1999
<ul style="list-style-type: none"> Procédure 	(L. 32-1 à 4 du code de la santé publique)	Décret en Conseil d'Etat	9 juin 1999
		3 arrêtés	12 juillet 1999
		Circulaire	30 août 1999
Attributions de logements sociaux :			
<ul style="list-style-type: none"> Recodification et condition d'application de la section « attribution de logements » (code construction et habitation) 	(art. L. 441-2-5 CCH)	Décret en Conseil d'Etat Circulaire	22 septembre 1999 30 novembre 1999
<ul style="list-style-type: none"> Conférences intercommunales, bassins d'habitat, accords collectifs 		2 circulaires	25 mars 1999
Attributions de logements sociaux :			
<ul style="list-style-type: none"> Modalités d'enregistrement départemental unique des demandes d'attribution de logement (code construction et habitation) 	(art. L. 441-2-5 CCH)	Décret en Conseil d'Etat	4 ^e trimestre 2000
<ul style="list-style-type: none"> Informations statistiques annuelles dues par les organismes HLM et les SEM 		Circulaire Arrêté	23 février 2000 10 janvier 2000
Modifications loi 31 mai 1990 (plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et fonds de solidarité pour le logement) <ul style="list-style-type: none"> PDALPD et FSL 	36, 37 et 39	Décret en Conseil d'Etat Circulaire d'application	22 octobre 1999 4 ^e trimestre 2000
<ul style="list-style-type: none"> Convention constitutive type des GIP-FSL 	36	Arrêté interministériel	22 octobre 1999
<ul style="list-style-type: none"> Frais de fonctionnement FSL 	36	Décret simple	4 ^e trimestre 2000
<ul style="list-style-type: none"> Règles comptables FSL 	39	3 arrêtés interministériels	Octobre 2000
Subvention sortie d'insalubrité pour propriétaires occupants	123	Décret simple	21 décembre 1998

S'agissant des inscriptions financières, le rapport présente un tableau concluant à une mise en oeuvre satisfaisante de la loi.

**Evolution des financements budgétaires liés à la loi « exclusions »
(augmentations s'ajoutant aux crédits existants en 1997)**

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	Cumul 1998/2000
FSL	70	220	230	520
Aide à la médiation locative	-	47	60	107
Lutte contre le saturnisme	-	15	75	90
Exonération de TFPB pour les PLA acquisition-amélioration	-	25	50	75
ALT (ouverture aux CCAS)	10	23	23	56
Continuité ALT vers APL	5	10	10	25
PLA intégration	170	320	350	840
TOTAL LOGEMENT	-	-	-	1.713

Votre rapporteur ne saurait considérer cette évaluation comme suffisante car elle contraste parfois fortement avec la réalité.

Ainsi, en est-il d'un des dispositifs les plus symboliques de la loi du 29 juillet 1998, puisqu'il ressort de la santé des enfants : la lutte contre le saturnisme.

A titre d'exemple, dans son rapport parlementaire paru en juin 2000¹, M. Daniel Marcovitch déclarait que la lutte contre le saturnisme évoluait positivement puisque « *la dotation pour 2000 a créé un article 10 spécifique « lutte contre le saturnisme » et l'a doté de 75 millions de francs. A titre de comparaison, le cadrage initial de la loi « lutte contre les exclusions » prévoyait une enveloppe annuelle de 50 millions de francs de 1998 à 2000 au bénéfice de la résorption du saturnisme* ».

Qu'en est-il réellement ?

Votre rapporteur prend acte du constat d'échec dressé par le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale sur ce point² :

« Les crédits de lutte contre le saturnisme sont également très peu consommés. Les montants inscrits en loi de finances pour 2000 ont été abondés de 4,40 millions

¹ Source : Assemblée nationale, 1999-2000, rapport n° 2108, p. 44-46

² Rapport précité, p. 18

d'euros par report de crédits de l'exercice 1999, et représentaient au total 15,84 millions d'euros. 0,35 million d'euros avait été consommé le 31 décembre 2000 (2,3 % des crédits disponibles) ».

« Sur les crédits disponibles en 2001, soit 24,63 millions d'euros, l'arrêté du 21 mai 2001 a annulé 7,62 millions d'euros. Le taux de consommation au 30 septembre s'élevait à 3,4 % soit 0,58 million d'euros disponible après annulation ».

A titre d'information, et pour compléter cette déplorable énumération, il faut mentionner le contenu de l'arrêté du 14 novembre dernier... qui annule à nouveau au chapitre 37-40 « lutte contre le saturnisme » 230.000 euros en crédits de paiements.

Votre rapporteur considère pour sa part que les dispositifs d'une loi doivent être jugés à l'aune de leur effet utile.

2. Le 7^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées procède à une évaluation sectorielle

Dans le cadre de son rapport annuel remis au Président de la République et au Premier ministre, le Haut comité au logement des personnes défavorisées procède à une évaluation des dispositifs existant en faveur du logement des exclus.

Ce rapport est donc le cadre d'une évaluation des dispositions relatives au logement contenue dans la loi d'orientation du 29 juillet 1998.

En 2001, le 7^{ème} rapport annuel de ce comité s'intéresse plus particulièrement à la réforme des attributions, l'accueil des personnes étrangères et la prévention des expulsions.

Votre rapporteur se fait ici l'écho du bilan et des propositions faites par le Haut comité sur la réforme des attributions des logements sociaux.

a) La réforme proposée par la loi « lutte contre les exclusions » pour l'attribution des logements sociaux

Dans son article 56, la loi du 29 juillet 1998 modifie le régime des attributions de logements locatifs sociaux, les attributions devant prendre en compte la diversité de la demande, promouvoir la mixité sociale des villes et des quartiers et assurer l'égalité des chances entre les demandeurs.

L'étude du Haut comité décrit l'ensemble des structures et procédures intervenant dans l'attribution des logements sociaux : règlement départemental d'attribution, accord collectif départemental, les bassins d'habitats, les conférences intercommunales, les chartes intercommunales, le numéro départemental unique et le rôle de la commission de médiation.

Dans chaque département, les bailleurs sociaux et le préfet concluent un accord collectif départemental. Cet accord triennal fixe un objectif d'attribution de logements sociaux aux publics les plus en difficulté. Cet accord fixe également une référence en matière de « *délai d'attente manifestement anormal* » au-delà duquel les demandes doivent être examinées en priorité.

Auprès des préfets est créée une commission de médiation composée paritairement au plus de quatre représentants de bailleurs sociaux, quatre représentants des associations de locataires et de deux représentants des associations agréées dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Cette commission reçoit les réclamations relatives à l'absence de l'offre de logements après ce délai d'attente anormal.

Son pouvoir est seulement informatif, elle alerte le préfet mais ne peut attribuer elle-même un logement.

Le Haut comité observe à ce titre qu'« *à l'avenir, il sera intéressant d'étudier quels pouvoirs peuvent être attribués à cette commission pour dépasser les stades d'alerte et d'interpellation initialement voulus dans sa création* ».

Les villes situées dans des bassins d'habitat comprenant des zones urbaines sensibles forment une conférence intercommunale du logement qui formule un avis sur le projet d'accord collectif départemental et élabore une charte intercommunale déclinant l'accord collectif par bailleur et par ville.

Selon le Haut comité, ces chartes intercommunales « **représentent le dernier maillon de la réforme et c'est celui qui est le plus en retard dans l'application de la loi.**

« *Ce retard est entièrement préjudiciable et même s'il s'explique en partie par les raisons évoquées pour la délimitation des bassins d'habitat et la création des conférences intercommunales, il ne saurait être toléré beaucoup plus longtemps.* »

« *En effet, elle représente l'outil objectif et concret des engagements de l'accord collectif et de l'élaboration des conférences intercommunales.* »

« *Elle est la traduction matérielle, chiffrée et localisée, de l'accord et de plus sa non-réalisation ou son non-respect sont le point de départ des sanctions prévues par la loi.* »

« **C'est donc la crédibilité de la réforme qui est en jeu dans son application. La solidarité, la mixité sociale, le rééquilibrage ne seront que de vains mots si la population, les acteurs, les associations ne voient pas se concrétiser la réalisation des accords qui ont mobilisé les partenaires depuis des mois et parfois gelé toutes les autres initiatives** ».

Toutes les demandes d'attribution d'un logement doivent faire l'objet d'un enregistrement départemental.

Cet enregistrement vise à garantir l'égalité des chances des demandeurs et permet la mise en œuvre de la procédure prioritaire lorsque le délai anormalement long est dépassé. Il procure également des indications statistiques plus fiables sur l'état de la demande départementale.

A ce titre, le Haut comité observe que le décret du 7 novembre 2000 fixe la date limite du 31 mai 2001 pour l'application sur tout le territoire du nouveau système d'enregistrement.

Aux yeux des membres du Haut comité, une campagne d'information s'avère indispensable pour accompagner cette réforme.

« Où s'adresser, comment, quelle implication dans le choix de la commune citée, possibilités de plusieurs inscriptions ? » sont autant de questions qui demandent à être éclaircies pour le demandeur de logement social. »

b) Les analyses et les propositions du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Le rapport du Haut comité identifie deux difficultés principales dans la mise en œuvre de la réforme de l'attribution des logements sociaux : la définition de structures intercommunales et celle du public visé.

S'agissant du premier sujet, le Haut comité rappelle qu'en 2000, 337 bassins d'habitat étaient envisagés alors que seuls 126 avaient été créés dans 39 départements.

Les membres du Haut comité ont constaté que les bassins d'habitat prenaient le plus souvent pour référence des périmètres administratifs préexistants, soit l'arrondissement, soit des zones de coopération intercommunales.

Ainsi, le Haut Comité constate que :

« La délimitation de bassins d'habitat a connu un fort ralentissement fin 2000 et début 2001 que l'on peut assimiler à la période pré-électorale des municipales où le sujet de l'intercommunalité a souvent été un élément de débat avec la population pour la promouvoir ou au contraire pour la combattre en particulier sur le thème de l'habitat ».

« Les préfets rencontrés et les services de l'Etat ont souvent évoqué la difficulté de ce sujet. Si l'intercommunalité avance concrètement et positivement dans la préhension collective des élus locaux, le thème de l'habitat, et a fortiori celui des personnes défavorisées, reste le plus épineux dans l'approche intercommunale.

« Au 1^{er} juillet 2000, seuls 17 départements disposaient d'un accord collectif signé. »

« 42 autres départements évoquaient des négociations en cours et une signature pour l'année qui suivait et 20 départements n'avaient pas prévu de signatures en 2000 ou 2001 ».

La seconde difficulté, la définition du public visé, se révèle être pour le Haut comité « l'obstacle majeur ».

La loi fixe comme priorité les personnes qui cumulent « difficultés économiques » et « difficultés sociales ».

Le comité observe à cet égard qu'une lecture exagérément optimiste, ou restrictive, conduit à sous-estimer certains objectifs dans un tiers des départements (20 à 150 ménages).

Une conception plus large et, plus conforme au PDALPD, doit porter ces chiffres entre 150 et 1.400 ménages. Or, le Haut comité souligne que *« les discussions, blocages, négociations se sont beaucoup noués autour de ce chiffre qui représente moins de 1 % du nombre total de logements locatifs sociaux dans plus de la moitié des départements »*.

En outre, le Haut comité a constaté un décalage entre les positions prises par l'Union des HLM et l'attitude prudente voire défensive de certains organismes vis-à-vis des accords collectifs.

Le Haut comité note que l'union des HLM a orienté du personnel spécifiquement sur ces missions. Elle a élaboré des outils pédagogiques bien documentés concernant la réforme, les accords collectifs, le numéro unique d'enregistrement et commandé une mission d'évaluation sur l'analyse des accords collectifs départementaux.

Les accords ont été présentés aux organismes HLM comme l'occasion d'aborder ou de valoriser leur effort d'accueil. Ils permettaient de mettre en relief :

- la proportion de ménages à faibles ressources (enquête triennale),
- la précarisation de l'occupation sociale,
- le lien avec la gestion du contingent préfectoral, la connaissance et le partage des risques et enfin l'articulation avec l'accompagnement social,
- la mixité sociale qu'elle aborde, mais rarement de manière précise, en terme de quantification ou de localisation pertinente.

Votre rapporteur se félicite de la pédagogie entourant la mise en place des accords.

Enfin, le rapport précise qu'au 30 juin dernier, tous les départements avaient mis en place le numéro unique d'enregistrement, 90 % ayant opté pour le logiciel national conçu avec le ministère. Près de 250.000 demandes avaient déjà été enregistrées.

Certes, votre rapporteur observe que le numéro départemental unique ne résoudra pas toutes les difficultés, ne serait-ce qu'en raison de la divergence des demandes (taille du logement, localisation) mais il offre une

garantie supplémentaire pour des usagers rendus parfois sceptiques par des délais d'attente prolongés.

En guise de conclusion, le Haut Comité formule huit propositions pour parfaire la mise en oeuvre de cette réforme :

1. Installer dans les plus brefs délais les instances de médiation prévues par la loi pour les demandes de logements sociaux connaissant un délai d'attente anormalement long ;
2. Accélérer la constitution des conférences internationales ;
3. Publier rapidement les charges intercommunales et programmer leur évacuation et leur actualisation ;
4. Impliquer tous les contingents de réservations (Etat, communes, 1 %...) dans les accords collectifs ;
5. Mobiliser les acteurs de la conférence régionale en Ile-de-France ;
6. S'assurer de la publication obligatoire des bilans statistiques sur les résultats obtenus dans les accords départementaux et les attributions effectuées dans l'année tels qu'inscrits dans la loi ;
7. Lancer une campagne d'information grand public sur les nouvelles modalités d'attribution de logements sociaux ;
8. Permettre par convention, à des associations agréées, l'ouverture à l'accès d'une partie du contingent préfectoral.

B. CONFORTER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

1. Le prêt à taux zéro, un outil mal aimé

a) Un instrument en danger

Le bilan positif du prêt à taux zéro est aujourd'hui unanime

Selon le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale¹, « **le remplacement, à l'automne 1995, des prêts aidés par l'Etat en vue de l'accession à la propriété (PAP) par les prêts à taux zéro (PTZ) a été un succès, puisque, à la fin du mois d'août 2001, 650.345 prêts à taux zéro avaient été « mis en force », c'est-à-dire avaient fait l'objet d'un versement de subvention par l'Etat, dans le neuf et environ 30.000 dans l'ancien.** »

Or, compte tenu de son dynamisme et de l'accord obtenu des partenaires de l'UESL d'une rebudgétisation de la charge qu'il représente à

¹ Rapport précité, p.37

partir de la convention du 3 août 1998, le PTZ a été l'objet de mesures de restrictions qui mettent aujourd'hui sa pérennité en question.

Réservée à l'égard d'un dispositif qu'elle ne fait sien qu'à contrecœur, l'actuelle majorité en restreint progressivement la portée.

Un décret du 30 octobre 1997 a limité le bénéfice du PTZ aux primo-accédants.

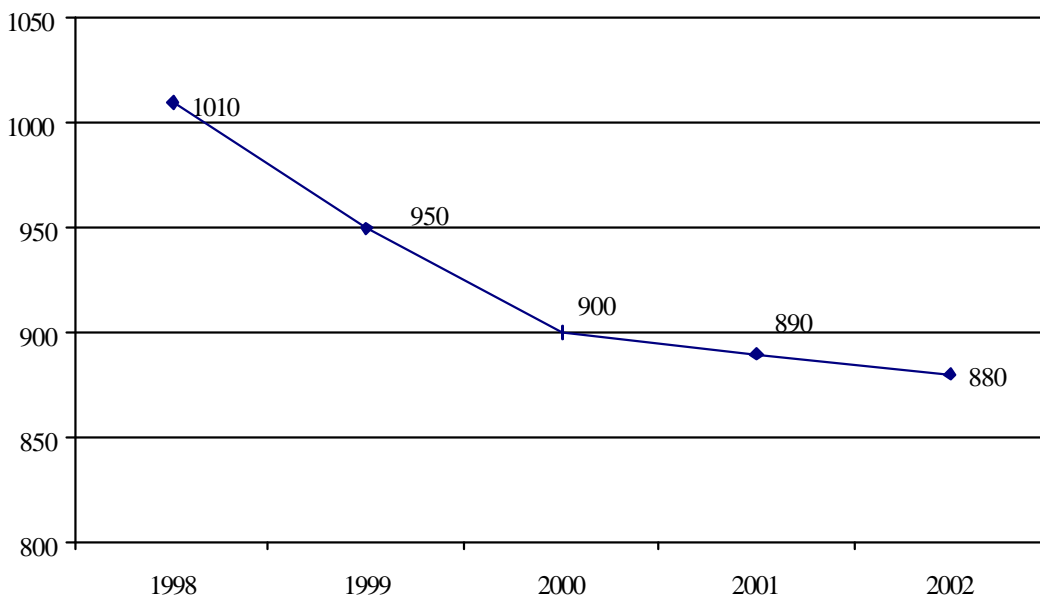
En 1999, le Gouvernement a plafonné sa subvention et en 2000 il a réduit la période de remboursement des prêts.

Depuis la création du PTZ, il n'y a pas eu de revalorisation du plafond de ressources et le montant des crédits affiche une diminution constante depuis 1998.

L'enveloppe consacrée à cet instrument s'élevait à 1 milliard d'euros en 1998 et n'est plus que de 880 millions aujourd'hui. En 2002, les dotations sont en diminution de 3,4 % en autorisations de programme et de 0,94 % en crédits de paiement.

Dotations budgétaires en faveur du PTZ (crédits paiements)

(en millions d'euros)



Nombre de prêts à 0 % donnant lieu à engagements d'autorisations de programme

	Nombre de prêts	Montant prêts	Prêt moyen (en euros)	Montant des subventions	Subvention moyenne	Taux de subvention
--	-----------------	---------------	-----------------------	-------------------------	--------------------	--------------------

	prêts	<i>(en millions d'euros)</i>	<i>(en euros)</i>	<i>(en millions d'euros)</i>	<i>(en euros)</i>	subvention
Décembre 1995	2.087	33,39	16.036,72	23,17	11.115,36	69,3 %
Total 1996	119.617	1.790,36	14.967,29	1.212,58	10.137,71	67,7 %
Total 1997	118.987	1.856,98	15.606,21	1.126,29	9.465,56	60,7 %
Total 1998	111.770	1.757,58	15.725,12	962,11	8.607,27	54,7 %
Total 1999	116.858	1.862,62	15.938,54	906,00	7.753,56	48,6 %
Total 2000	112.169	1.787,01	15.931,38	927,65	8.270,21	51,9 %
Janvier 2001	8.825	140,56	15.927,26	73,94	8.378,29	52,6 %
Février	8.549	135,98	15.906,63	72,11	8.434,70	53,0 %
Mars	9.054	144,83	15.995,87	76,38	8.435,77	52,7 %
Avril	8.492	134,76	15.869,64	70,13	8.258,01	52,0 %
Mai	7.982	126,99	15.909,58	66,01	8.269,90	52,0 %
Juin	8.064	128,36	15.917,96	65,25	8.091,23	50,8 %
Juillet	9.648	153,82	15.943,27	77,60	8.142,75	50,4 %
Août	8.233	130,34	15.831,83	65,71	7.980,71	50,4 %

Source : secrétariat d'Etat au logement.

Or, les crédits de PTZ sont régulièrement consommés dans leur intégralité. Ainsi, au 30 septembre 2001, 62 % des AP et 73 % des CP étaient exécutés.

Consommation des dotations PTZ en 2001

(en millions d'euros)

	AP	CP
Dotation LFI	899	893
Consommation 30.09.2001	558	680

Votre rapporteur partage en tout point l'avis du rapporteur spécial de l'Assemblée nationale¹, lorsqu'il craint le syndrome de « papisation » du PTZ :

« Des mesures de réduction de sa charge financière ont été prises en octobre 1997, décembre 1999 et octobre 2000 (restriction aux primo-accédants et raccourcissement de la durée d'amortissement), alors que les plafonds de ressources, de prix maximaux d'opérations et de montants de prêt, n'ont pas été réévalués depuis l'origine ».

*« Ces mesures ont eu pour principale conséquence de réduire l'efficacité du prêt à taux zéro pour les emprunteurs les plus modestes, **alimentant le soupçon d'une***

¹ Rapport précité, p. 37.

« papisation » de ce prêt par l'administration des finances, c'est-à-dire l'organisation concertée de sa disparition ».

Consommation de crédits PTZ

(en millions d'euros)

	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 65-48-40	780	396	5	364	-	-	865	432	912	902
CAS 902-28 Fonds pour l'accèsion à la propriété	295	147	-	147	-	-	-	-	-	-
CAS 902-30 Fonds pour le financement de l'accèsion à la propriété	-	-	1.109	584	976	1.049	-	483	-	-
Total	1.075	543	1.114	1.066	976	1.049	865	916	912	902

Source : secrétariat d'Etat au logement (non prise en compte de dépenses de faible montant sur des chapitres de dépenses ordinaires).

b) Un instrument à relancer

Certes, les mesures applicables depuis le 1^{er} novembre 2001 tendent à relancer l'accèsion sociale à la propriété, puisque le prêt conventionné et le prêt à l'accèsion sociale permettent de financer 100 % du coût de l'opération, minorant ainsi l'effort personnel des acquéreurs. La notion de prix de revient maximum a été supprimée et les plafonds de ressources du PAS ont été augmentés.

Mais le PTZ reste bridé, notamment concernant l'acquisition d'un logement ancien.

Les conditions posées à l'accèsion sociale dans l'ancien par le biais du PTZ concernent la date de construction du logement, celui-ci devant avoir été construit au minimum 20 ans avant sa date d'acquisition, la seconde consiste en une quotité de travaux obligatoires devant être réalisés par l'acquéreur pour une somme égale à 35 % du montant global de l'opération.

Ces conditions restreignent assez fortement les possibilités des ménages d'accéder à un logement ancien au moyen du PTZ.

Déjà en 1999, M. Jacques Bimbenet, alors rapporteur pour avis des crédits du logement social, avait proposé la diminution de la quotité de travaux exigés pour acquérir dans l'ancien grâce à un PTZ.

Il avait plaidé pour une réduction de 35 % à 20 % du montant global de l'opération.

Cette proposition garde toute son actualité et apparaît plus fondée encore dans le cadre des débats ayant entouré la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, cette dernière fixant, au nom de la mixité sociale, un plancher de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3.500 habitants.

Les difficultés entraînées par l'application de cette disposition, les réticences opposées par les organismes HLM et les incertitudes entourant l'application de la loi SRU donnent à cet objectif un caractère idéologique.

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

La sécurisation de l'accèsion sociale

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

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

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

Or, il apparaît que la difficulté principale posée par le FGAS est que le montant des sinistres est infiniment inférieur au montant des cotisations versées, expliquant une situation de trésorerie de ce fonds de près de 1 milliard d'euros en 2001.

2. L'accèsion très sociale à la propriété : les propositions de Mme Marie-Noëlle Lienemann

Lors du congrès des organismes HLM en juin 2001, à Toulouse, Mme Marie-Noëlle Lienemann avait fait part de son désir de développer l'accèsion très sociale à la propriété.

Le 15 octobre dernier, l'Etat a signé avec la Fédération nationale des sociétés coopératives un appel à projet expérimental visant à favoriser l'accèsion à la propriété en zone urbaine sensible.

Cet appel à projet comprend un double volet –1.000 logements réalisés par des promoteurs publics ou pris en accession dans les zones sensibles –1.000 logements lancés par les organismes HLM en faveur des ménages très modestes. Dans tous les cas, l'aide remonte à 10.700 euros par logement.

Les programmes devront être visés par un comité de sélection.

Votre rapporteur ne s'élève pas contre un programme destiné une clientèle très sociale mais souhaite néanmoins que ce nouvel outil ne se développe pas au détriment du prêt à taux zéro.

*

* *

Au vu des observations formulées dans le présent rapport, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs au logement social pour 2002.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME MARIE-NOËLLE LIENEMANN, SECRÉTAIRE D'ETAT AU LOGEMENT

Le mardi 23 octobre 2001, M. Nicolas About, président, a fait part à la commission de l'indisponibilité de Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au logement, dont l'audition a dû être en conséquence annulée de façon impromptue.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 21 novembre 2001 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de Mme Françoise Henneron sur le projet de loi de finances pour 2002 relatif aux crédits consacrés au logement social.**

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

M. Nicolas About, président, a vivement félicité Mme Françoise Henneron pour la qualité du premier rapport qu'elle présentait à la commission.

M. André Vantomme a salué le caractère complet du rapport présenté, mais a observé que le groupe socialiste ne partageait pas l'avis défavorable proposé par le rapporteur pour avis sur les crédits du logement pour 2002.

Il a souligné le caractère éminemment positif de la deuxième étape de la réforme des aides personnelles au logement, la poursuite du plan de relance de la construction sociale, l'amélioration de la qualité de vie dans les habitations à loyer modéré (HLM), et les mesures prises en faveur de l'accession sociale à la propriété.

M. Roland Muzeau a également souligné la qualité du rapport, mais a déclaré ne pas pouvoir partager les conclusions de ce dernier. Il a déclaré ne pouvoir se satisfaire que les objectifs fixés en matière de construction deviennent « plus réalistes ».

Il a insisté sur la nécessité de mener une politique ambitieuse en matière d'aide à la pierre et a justifié la crise de la construction par l'élévation dramatique des coûts de construction et du foncier.

Il a demandé au rapporteur pour avis des précisions sur le nombre de logements sociaux effectivement construits ces trois dernières années.

Mme Nelly Olin a tenu également à féliciter le rapporteur pour avis ; elle a noté les ambitions louables affichées par le Gouvernement et a regretté que l'audition de la ministre n'ait pu avoir lieu. Elle a souligné la nécessité d'accélérer et de simplifier les procédures en matière de démolition-reconstruction et la nécessité, dans certains quartiers, de dissocier les deux.

Elle a relevé que les copropriétés en difficulté prédominaient dans le secteur privé. Elle a enfin affirmé que la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), votée dans une grande précipitation, entrainait en contradiction avec les lois relatives à l'aménagement du territoire et posait de ce fait des difficultés d'application.

***M. André Lardeux** a constaté que les coûts de la construction avaient augmenté alors même que les taux d'encadrement des loyers étaient bloqués, diminuant fortement la rentabilité des investissements pour les bailleurs sociaux. Il a demandé au rapporteur pour avis de préciser l'évolution de l'effort de l'Etat en faveur du fonds de solidarité pour le logement (FSL).*

***M. Guy Fischer** a observé qu'il ne fallait pas opposer démolition-reconstruction aux opérations de réhabilitation.*

***Mme Annick Bocandé**, joignant ses félicitations à ceux des autres intervenants, a partagé l'avis de Mme Nelly Olin et de M. Roland Muzeau et a déploré le cloisonnement des politiques et des financements.*

***Mme Valérie Létard** a souhaité formuler un certain nombre d'observations. Elle a en premier lieu souligné que la politique de l'habitat ne pouvait pas faire l'économie d'une réflexion sur l'environnement dans les quartiers, que l'habitat privé insalubre posait des difficultés croissantes et notamment creusait un déséquilibre social en centre ville. Elle a enfin déploré que le développement du surloyer ait chassé des salariés de certains logements sociaux, renforçant les difficultés dans certains blocs de logements.*

***Mme Janine Rozier** a partagé les analyses des différents intervenants et a souhaité insister sur les délais de traitement des dossiers et la lourdeur des procédures.*

*En réponse à M. Roland Muzeau, **Mme Françoise Henneron**, rapporteur pour avis, a précisé que le nombre de logements sociaux PLA-PLUS financés s'élevait à 47.695 en 1999 et 42.117 en 2000, le chiffre pour 2001 n'étant pas encore disponible.*

En réponse à M. André Lardeux, elle a précisé que la dotation de l'Etat en faveur du FSL était stable en 2002 à un niveau de 82 millions d'euros.

*La commission a alors, sur proposition du rapporteur, émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du logement pour 2002.***