

N° 157

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE :

LOGEMENT

Par Mme Marie-Noëlle LIENEMANN,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°12) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE BUDGET 2014 EST MARQUÉ PAR UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « LOGEMENT » ET PLUSIEURS MESURES FISCALES IMPORTANTES, SIGNE DE LA VOLONTÉ SOUTENUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LOGEMENT	7
A. DES « BOULETS FISCAUX », DÉPENSES FISCALES COÛTEUSES ET INEFFICACES, CONTINUENT DE GREVER LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	7
B. L' AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « LOGEMENT » DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »	11
1. <i>L' augmentation des crédits de la mission et, notamment, des crédits des programmes « Logement de cette mission »</i>	11
2. <i>L' augmentation forte des crédits du programme 177 « Prévention de l' exclusion et insertion des personnes vulnérables », traduction budgétaire du plan de lutte contre la pauvreté et pour l' inclusion sociale</i>	13
3. <i>L' augmentation sensible des crédits du programme 109 « Aide à l' accès au logement » sous l' effet de la crise et malgré les mesures d' économie prévues par le projet de loi de finances</i>	17
4. <i>La diminution sensible des crédits du programme 135, illustration de la « débudgétisation » des aides à la pierre</i>	21
5. <i>La réduction des crédits du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l' égalité des territoires, du logement et de la ville »</i>	25
C. DE NOUVELLES MESURES FISCALES VOLONTARISTES EN MATIÈRE DE LOGEMENT FIGURENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014	27
1. <i>La réforme du régime d' imposition des plus-values immobilières vise à redynamiser le marché immobilier</i>	27
2. <i>L' abaissement du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation des logements sociaux, une mesure forte au service des objectifs ambitieux fixés par le Président de la République</i>	29
3. <i>Des dispositifs fiscaux destinés à assurer le retour des investisseurs institutionnels sur le marché du logement</i>	30
II. DES MESURES VOLONTARISTES COMPLÉMENTAIRES DEMEURENT INDISPENSABLES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	33
1. <i>En matière de logement social, des avancées réelles mais également un certain nombre de déceptions</i>	35
2. <i>L' accession sociale à la propriété doit être relancée</i>	39
3. <i>La revitalisation des centres bourgs, un enjeu majeur pour le logement en zones rurales</i>	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

Mesdames, Messieurs,

Au cours de l'année 2013, deux lois importantes pour le secteur du logement ont été promulguées : la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Le Gouvernement a par ailleurs déposé le 26 juin 2013 le **projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**, texte très dense que le Sénat a adopté en première lecture le 26 octobre dernier.

Votre rapporteure pour avis salue la mobilisation du Gouvernement pour apporter des réponses à la crise du logement que subissent nos concitoyens.

À ses yeux, le budget 2014, qui est marqué par une progression sensible des crédits des programmes s'y rapportant et par plusieurs mesures fiscales importantes, confirme la volonté soutenue du Gouvernement en matière de logement.

Elle se félicite notamment de l'augmentation forte des crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », traduction budgétaire du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Elle prend acte de la diminution sensible des crédits budgétaires destinés aux aides à la pierre, compensée par le recours à un fonds de concours, mais elle estime que cette situation ne saurait perdurer et souhaite que l'engagement du doublement de ces crédits soit effectif à la fin du quinquennat.

À son initiative, votre commission a adopté un amendement à l'article 64 du projet de loi de finances visant à maintenir l'indexation des aides personnelles au logement au 1^{er} janvier.

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, **des mesures volontaristes complémentaires demeurent indispensables pour atteindre les objectifs de construction ambitieux fixés par le Président de la République et le Gouvernement.** Si des avancées réelles ont eu lieu dans le domaine du logement social, avec notamment la signature avec les bailleurs sociaux du Pacte d'objectifs et de moyens, votre rapporteure pour avis ne peut que faire état d'un certain nombre de déceptions, comme le relèvement de 5 à 5,5 % du taux de TVA applicable au logement social. Des mesures demeurent par ailleurs indispensables pour relancer l'accès sociale à la propriété. Enfin, la revitalisation des centres-bourgs constitue un enjeu majeur pour le logement des zones rurales : votre rapporteure pour avis se félicite des annonces faites par le Premier ministre sur ce sujet.

Lors d'une réunion tenue le mardi 26 novembre 2013, la commission des Affaires économiques, sur la proposition de ses rapporteurs pour avis, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » du projet de loi de finances pour 2014.

Elle a également émis un avis favorable à l'adoption de l'article 64 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Égalité des territoires, logement et ville », sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté.

I. LE BUDGET 2014 EST MARQUÉ PAR UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « LOGEMENT » ET PLUSIEURS MESURES FISCALES IMPORTANTES, SIGNE DE LA VOLONTÉ SOUTENUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LOGEMENT

A. DES « BOULETS FISCAUX », DÉPENSES FISCALES COÛTEUSES ET INEFFICACES, CONTINUENT DE GREVER LE BUDGET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

• A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteure pour avis a souligné que « *la politique menée au cours de la dernière décennie pèse lourdement sur la politique actuelle en matière de logement* »¹. Elle a notamment relevé que :

- **l'augmentation du rythme de construction de logements sociaux au cours de la dernière décennie doit être nuancée** : le parc HLM n'a augmenté que de 370 000 logements sur la décennie passée², soit de moins de 40 000 logements en moyenne annuelle. Par ailleurs, près de la moitié de la hausse constatée est imputable aux prêts locatifs sociaux (PLS), dont le taux est passé d'un peu plus de 20 % à plus de 35 % des logements locatifs sociaux financés ou agréés entre 2002 et 2011³ ;

- **les aides budgétaires à la pierre se sont effondrées sur la période 2000-2012**, cet effondrement étant compensé par une augmentation des contributions extérieures, telles que celle d'Action logement, et par l'effort des collectivités territoriales, qui ne s'est jamais démenti. Votre rapporteure pour avis a notamment relevé que, « *pour ce qui concerne le bouclage financier d'un logement social en PLUS⁴ ou en PLAI⁵, la part de la subvention de l'État est aujourd'hui inférieure aux subventions des collectivités territoriales et aux fonds propres des bailleurs sociaux* »⁶ ;

- **certaines dépenses fiscales coûteuses et inefficaces, instituées au cours du précédent quinquennat, pèsent lourdement sur les finances publiques.**

¹ Avis n° 149 (2012-2013) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome IV : Égalité des territoires, logement et ville, M. Claude Dilain et Mme Marie-Noëlle Lienemann, p. 7.

² Cf. Ibid., p. 9.

³ Cf. Ibid., p. 10.

⁴ Prêt locatif à usage social.

⁵ Prêt locatif aidé d'intégration.

⁶ Cf. Ibid., p. 12.

• S'agissant des **dépenses fiscales**, votre rapporteure pour avis rappelle que **le montant des dépenses fiscales rattachées aux programmes « Logement »** de la mission « Egalite des territoires, logement et ville » **est très largement supérieur aux crédits budgétaires de ces mêmes programmes.**

Elles devraient ainsi représenter **11,7 milliards d'euros en 2014**, tandis que les crédits budgétaires des programmes « Logement » atteindront 7,6 milliards d'euros en crédits de paiement. Autrement dit, **les dépenses fiscales représenteront en 2014 près de 150 % des crédits budgétaires.**

**MONTANT DES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT
RATTACHÉES AUX PROGRAMMES LOGEMENT
DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »
(en millions d'euros)**

	2012	2013	2014
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	45	45	45
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	61	65	65
Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »	13 177	12 861	11 603
Total des programmes logement de la mission « Égalité des territoires, logement et ville »	13 283	12 971	11 713

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Votre rapporteure pour avis note que **la hausse des dépenses fiscales propres à la politique du logement est aujourd'hui stoppée.** Alors que notre ancienne collègue Nicole Bricq relevait en 2011 « l'explosion de la

dépense fiscale »¹ en matière de logement, **le montant global de la dépense fiscale devrait diminuer d'environ 300 millions d'euros en 2013 (- 2,3 %) et d'1,2 milliard d'euros en 2014 (- 9,7 %).**

Cette diminution s'explique, pour 2014, par le relèvement de 7 à 10 % du taux de TVA applicable aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis deux ans, dépense fiscale dont le coût devrait reculer de 5 à 3,9 milliards d'euros.

• Pour autant, votre rapporteure pour avis relève cette année encore - en le regrettant - que **certaines « boulets fiscaux » hérités du précédent quinquennat continuent de peser très lourdement sur les finances publiques et de grever le budget de la politique du logement.** Il s'agit notamment :

- du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, dit « **crédit d'impôt TEPA** » ;

- du « **dispositif Scellier** ».

Votre rapporteure pour avis rappelle que **ces deux dépenses fiscales ont été largement inefficaces et très coûteuses, ce qui a d'ailleurs conduit le Gouvernement précédent à les supprimer :**

- le « crédit d'impôt TEPA », mis en place en 2007², a été jugé très sévèrement par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. Ce dernier a souligné son « *fort effet d'aubaine car il bénéficie à l'ensemble des ménages souhaitant acquérir une résidence principale et non seulement aux primo accédant* », estimé que « *son fort caractère universel favorise la hausse des prix dans les zones tendues* » et dénoncé son « *effet déclencheur limité* »³. Ce dispositif a été supprimé par la loi de finances pour 2011⁴, dans le cadre de la réforme des dispositifs d'accession à la propriété ;

- le « dispositif Scellier », institué par l'article 31 de la loi de finances pour 2008⁵ en remplacement d'autres dispositifs de soutien à l'investissement locatif, a cumulé les défauts : une inefficacité en termes de zonage et de loyer de sortie, relevée par l'Inspection générale des finances (IGF)⁶, un effet inflationniste réel et un coût budgétaire important. Ce

¹ « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », *Rapport d'information n° 64 (2011-2012) fait au nom de la commission des finances sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, Mme Nicole Bricq, p. 93.

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

³ Cité in : *Avis n° 149 (2012-2013)*, *Ibid.*, p. 15-16.

⁴ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁵ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

⁶ « Évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif », *Inspection générale des finances*, juin 2011, p. 11.

dispositif a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2013 par la loi de finances pour 2012¹.

Ces deux dispositifs ont solvabilisé artificiellement les acquéreurs, le plus souvent relativement aisés, et ont dopé le niveau de construction. **L'arrêt de ce soutien fort coûteux pour le budget de l'Etat explique pour une large part la diminution de la production de logements privés.** Ces avantages fiscaux ont de surcroît joué un rôle néfaste d'accroissement des prix qui accentue le décalage entre le niveau de revenus des Français et les coûts du logement.

Votre rapporteure pour avis relève que **malgré leur suppression, ces deux dépenses fiscales continuent de peser très lourdement sur les finances publiques**, comme l'illustre le tableau suivant.

COÛT DU « CRÉDIT D'IMPÔT TEPA » ET DU « DISPOSITIF SCCELLIER »
(en millions d'euros)

	2012	2013	2014
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, dit « crédit d'impôt TEPA »	1 995	1 640	1 175
Dispositif Scellier ²	645	900	990
Total	2 640	2 540	2 105

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

En 2014, ces deux dispositifs devraient ainsi coûter plus de 2,1 milliards d'euros, le coût du « dispositif Scellier » progressant même de 10 % entre 2013 et 2014.

Ils devraient d'ailleurs continuer de peser encore longtemps sur les finances publiques : d'après les documents budgétaires, le « crédit d'impôt TEPA » cessera d'avoir une incidence budgétaire en 2020 et le « Scellier » uniquement en 2030...

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Il s'agit de la somme des dispositifs « Scellier » et « Scellier intermédiaire ».

Votre rapporteure pour avis regrette cet « *héritage lourd et durable* »¹, pour reprendre les termes de notre ancien collègue Thierry Repentin, laissé par le Gouvernement précédent. **Les 2,1 milliards d'euros qui seront consacrés en 2014 à ces deux dépenses fiscales auraient pu utilement financer la construction de logements sociaux ou l'accès sociale à la propriété.**

**B. L'AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES
« LOGEMENT » DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT ET VILLE »**

**1. L'augmentation des crédits de la mission et, notamment, des
crédits des programmes « Logement de cette mission »**

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une **augmentation sensible des crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », de 2,4 % en autorisations d'engagement (AE) et de 0,9 % en crédits de paiement (CP)**. Cette augmentation est encore plus marquée pour les programmes « Logement » de cette mission, avec une augmentation de 2,7 % en AE et de 1,3 % en CP.

Votre rapporteure pour avis se félicite de cette évolution des crédits, remarquable dans le contexte de baisse des dépenses publiques, et qui illustre la volonté soutenue du Gouvernement en matière de logement.

Elle note par ailleurs que la maquette budgétaire, qui avait été restructurée en 2013 en conséquence de la création du ministère de l'égalité des territoires et du logement, est stabilisée cette année, ce qui facilite le contrôle parlementaire en permettant les comparaisons entre les deux exercices budgétaires.

¹ Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome VII : Ville et logement, MM. Claude Dilain et Thierry Repentin, p. 25.

**ÉVOLUTION EN 2014 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « LOGEMENT » DE LA MISSION
« ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »**
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	1 223,4	1 313,3	+ 7,3 %	1 223,4	1 313,3	+ 7,3 %
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	4 892,9	5 065,7	+ 3,5 %	4 892,9	5 065,7	+ 3,5 %
Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »	626,9	579,9	- 7,5 %	561,8	406,9	- 27,6 %
Programme 147 « Politique de la ville » ¹	503,6	492,7	- 2,2 %	503,7	481,4	- 4,4 %
Programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »	816,1	804,6	- 1,4 %	816,1	804,6	- 1,4 %
Total des programmes « Logement » (177, 109, 135 et 337)	7 559,4	7 763,5	+ 2,7%	7 494,3	7 590,4	+ 1,3 %
Total de la mission	8 063,0	8 256,2	+ 2,4 %	7 998,0	8 071,8 %	+ 0,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

¹ Les crédits du programme 147 « Politique de la ville » seront présentés par notre collègue Claude Dilain, rapporteur pour avis sur ces crédits, dans un fascicule spécifique.

Votre rapporteure pour avis souligne que les députés ont, à l'initiative du Gouvernement, adopté un amendement en seconde délibération ouvrant des crédits supplémentaires sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement », à hauteur de 19 millions d'euros, suite à l'adoption d'un amendement prévoyant la revalorisation des aides personnelles au logement le 1^{er} octobre à compter de 2014.

En conséquence de cet amendement, **l'augmentation des crédits de la mission en 2014 sera de 2,6 % en AE et de 1,2 % en CP.**

2. L'augmentation forte des crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », traduction budgétaire du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Le **programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » concentre environ **16 % des crédits de la mission** : il regroupe les **crédits de la politique de l'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées**, avec l'objectif de « *permettre l'accès au logement, tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence qui soit la plus adaptée possible* »¹.

Les crédits de ce programme augmentent très fortement en 2014, de près de 7,3 % tant en AE qu'en CP.

Votre rapporteure pour avis note que **ce programme est recentré sur ses missions d'hébergement et d'accès au logement** : les dispositifs concernant les rapatriés et leurs familles sont transférés au sein du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Votre rapporteure pour avis se réjouit de ce transfert : elle s'était en effet interrogée l'année dernière quant à la pertinence du rattachement de ces dispositifs à la mission « Egalité des territoires, logement et ville »².

Dans ces conditions, il apparaît que, **à périmètre constant, les crédits du programme 177 augmentent encore davantage, de près de 9 % tant en AE qu'en CP.**

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 16.*

² *Cf. Avis n° 149 (2012-2013), Ibid., p. 22.*

ÉVOLUTION EN 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177
« PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Prévention de l'exclusion	59,1	55,1	- 6,9 %	59,1	55,1	- 6,9 %
Hébergement et logement adapté	1 131,3	1 242,3	+ 9,8 %	1 131,3	1 242,3	+ 9,8 %
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	14,6	15,9	+ 8,9 %	14,6	15,9	+ 8,9 %
<i>Rapatriés</i>	18,4	-	-	18,4	-	-
Total du programme	1 223,4	1 313,3	+ 7,3 %	1 223,4	1 313,3	+ 7,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Votre rapporteure pour avis souligne que **la forte augmentation des crédits du programme 177 est la traduction budgétaire du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale adopté par le Gouvernement le 21 janvier 2013**, « plan cohérent destiné à structurer son action tout au long du quinquennat, sur la base des travaux de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion des 10 et 11 décembre 2012 »¹.

Comme l'indiquent les documents budgétaires, la politique d'hébergement et d'accès au logement répond à deux principes : l'orientation vers le logement et l'ancrage dans nos territoires. Par ailleurs, deux objectifs ont été fixés par le Gouvernement : l'accès plus rapide au logement et une meilleure réponse aux personnes en situation d'exclusion par un accueil de proximité.

- **L'action « Prévention de l'exclusion »**, qui représente 4,2 % des crédits du programme, finance des actions de prévention des situations de rupture pour des personnes âgées ou en situation de handicap, souvent sans

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

domicile, ainsi que des actions d'accès au droit, d'information, d'aide à l'insertion et de prévention de l'exclusion notamment en direction des gens du voyage. Ses crédits reculent d'environ 7 % en 2014.

Le projet annuel de performances précise cette année que cette action se subdivise en **deux unités budgétaires** :

- d'une part, **les allocations et les prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et handicapées**, qui représentent l'essentiel des crédits de cette action (40 millions d'euros en AE et en CP en 2014) : il s'agit de financer notamment la prise en charge des frais de séjour en établissements d'hébergement de personnes âgées sans domicile fixe et du versement de l'allocation compensatrice de tierce personne (23,4 millions d'euros), la prise en charge des frais de séjour en établissements d'hébergement de personnes handicapées sans domicile fixe et du versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne (13,7 millions d'euros) ou l'allocation simple d'aide à domicile pour les personnes âgées versée à des personnes sans droit à une pension ou à un avantage de retraite (2,1 millions d'euros) ;

- d'autre part, **les actions de prévention et d'accès au droit** (15,1 millions d'euros) : il s'agit de financer l'aide au logement temporaire 2 (« ALT 2 ») qui subventionne le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage et d'apporter un soutien financier aux têtes de réseaux associatifs intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions ou dans un cadre d'intervention sociale afin de maintenir ou de restaurer le lien social.

• **L'action « Hébergement et logement adapté » concentre près de 95 % des crédits du programme et ses crédits sont en forte augmentation, de près de 10 % en 2014**, sous l'effet du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Cette action finance tout d'abord **la veille sociale**, c'est-à-dire les services d'accueil et d'orientation (SAO), les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)¹, le « 115 », les SAMU sociaux ou les accueils de jours.

Une enveloppe de 88,7 millions d'euros est prévue pour 2014, en **hausse de 3,3 % par rapport à 2013**. Le Gouvernement souligne qu'en 2014, « *une attention particulière sera notamment portée aux publics spécifiques, tels que les migrants, les femmes victimes de violence, les jeunes en difficulté et les personnes placées sous main de la justice* »².

Elle finance ensuite, à hauteur de 944,9 millions d'euros, **l'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**, ces dispositifs faisant l'objet d'une réforme profonde

¹ Votre rapporteure pour avis rappelle que le rôle des SIAO est consacré par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), actuellement en discussion devant le Parlement.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 37.

destinée à « *parvenir à une meilleure adaptation aux besoins des bénéficiaires et à orienter les personnes accueillies dans le sens d'un accès plus direct au logement* »¹ :

- pour ce qui concerne l'**hébergement d'urgence**, les crédits sont en **hausse de près de 17,1 %** et permettent la **création ou la pérennisation de 3 600 places supplémentaires** ;

- pour ce qui concerne les **CHRS**, les crédits sont en **augmentation de près de 2,1 %**, permettant ainsi la **pérennisation sous le statut de CHRS de 1 400 places d'hébergement d'urgence**.

Cette action finance enfin les dispositifs développant des modes de logement adapté, à hauteur de 208,8 millions d'euros, à l'exemple des dispositifs suivants :

- l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT 1) ;

- l'intermédiation locative, qui permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés : **les crédits consacrés à l'intermédiation locative doublent presque par rapport à 2013** ;

- les **maisons-relais/pensions de famille** qui constituent « *une réponse adaptée pour sortir les personnes en situation de grande exclusion et leur permettre de se réadapter à la vie sociale* »². 80,4 millions d'euros sont prévus pour 2014, ce qui permettra de **créer 1 000 places supplémentaires**. Comme l'a confirmé la ministre de l'égalité des territoires et du logement lors de son audition par votre commission, « *la poursuite du développement des pensions de famille est une priorité du Gouvernement* »³.

Votre rapporteure pour avis juge positive la forte augmentation des crédits de cette action, illustration de la mobilisation résolue du Gouvernement pour apporter des réponses aux situations de pauvreté et d'exclusion.

Elle souligne toutefois que l'ensemble des acteurs concernés observent une montée significative du nombre de personnes en précarité et des besoins et jugent encore insuffisants les efforts réalisés. **Elle estime que le lancement d'un programme de 10 000 logements accompagnés gérés par les bailleurs sociaux permettrait une offre diversifiée, renforcerait la prévention des expulsions et contribuerait efficacement au « logement d'abord »**. Il convient donc que 23 millions d'euros soient dégagés à cette fin dès 2014, qui pourraient être, pour une part significative, prélevés sur les réserves de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Elle

¹ *Ibid.*, p. 37.

² *Ibid.*, p. 40.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

souhaite qu'une ligne du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) soit spécifiquement consacrée à ce nouveau programme.

- **L'action « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale »**, qui représente 1,2 % des crédits du programme, voit ses crédits progresser de près de 9 %.

Cette action finance notamment le soutien aux têtes de réseaux associatifs intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions et dans un cadre d'intervention sociale afin de maintenir ou de restaurer du lien social, ce qui représente environ 50 associations, mais aussi des actions d'animation, d'évaluation d'impact des politiques publiques et d'élaboration d'outils de gouvernance.

3. L'augmentation sensible des crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » sous l'effet de la crise et malgré les mesures d'économie prévues par le projet de loi de finances

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » concentre plus de 60 % des crédits de la mission : ce programme regroupe les crédits constituant la contribution de l'État au financement des aides à la personne, les crédits de soutien aux associations agissant dans le domaine du logement ainsi que ceux destinés au financement du système de garantie des risques locatifs.

Votre rapporteure pour avis souligne que **les aides à la personne**, et donc ce programme, **constituent le principal poste budgétaire de la politique du logement**.

Les crédits de ce programme augmentent sensiblement, de 3,5 %, en 2014.

En conséquence de l'amendement évoqué précédemment adopté en seconde délibération par les députés, les crédits de ce programme ont été majorés de 19 millions d'euros, et sont donc globalement en hausse de 3,9 % en 2014.

ÉVOLUTION EN 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109
« AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Aides personnelles	4 875,7	5 048,7	+ 3,5 %	4 875,7	5 048,7	+ 3,5 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,2	8,0	- 3,0 %	8,2	8,0	- 3,0 %
Garantie des risques locatifs	9,0	9,0	0	9,0	9,0	0
Total du programme	4 892,9	5 065,7	+ 3,5 %	4 892,9	5 065,7	+ 3,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

• L'action « Aides personnelles » concentre **plus de 99,5 % des crédits de ce programme**. Elle constitue la **contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL)**, fonds qui assure le financement des aides au logement.

Les crédits de cette action augmentent de près de 200 millions d'euros en 2014.

Votre rapporteure pour avis note que cette progression des crédits s'explique notamment par l'augmentation du nombre de chômeurs en 2014, la diminution des cotisations employeurs par rapport aux prévisions initiales dans le cadre du triennal ou encore la diminution de 400 à 300 millions d'euros de la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction prévue par l'article 65 du projet de loi de finances.

Par ailleurs, l'article 64 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Egalité des territoires, logement et ville », concerne les aides personnelles au logement :

- son I prévoit la **suspension pour 2014 de l'indexation des aides personnes au logement sur l'indice de référence des loyers**, ce qui permettrait de dégager **une économie de 93,1 millions d'euros pour l'État** ;

- son **II** prévoit un **doublément du forfait de charges dans le calcul des APL pour les locataires de logements locatifs très sociaux**.

Les députés ont modifié cet article, à l'initiative de Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des Finances. Ils ont ainsi adopté deux amendements de ce dernier :

- un amendement prévoyant **l'application de la revalorisation des paramètres représentatifs de la dépense de logement dans les barèmes des aides au 1^{er} octobre 2014**, avec un impact de 19 millions d'euros pour l'État par rapport au projet de loi initial ;

- un amendement prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement, au plus tard le 31 août 2014, d'un **rapport présentant les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes des aides personnelles au logement**, à enveloppe budgétaire constante.

Votre rapporteure pour avis porte un jugement contrasté sur cet article 64 :

- elle **se félicite de la disposition permettant le doublement du forfait de charges pour les locataires de logements locatifs très sociaux**, cette mesure devant permettre une baisse significative du montant du loyer restant à la charge des locataires concernés. Près de 2 000 ménages devraient être concernés par cette mesure en 2014 ;

- elle estime tout à fait opportun la demande de rapport adoptée par l'Assemblée nationale : il convient en effet de **réfléchir aux solutions permettant une amélioration de l'efficacité sociale des régimes des aides personnelles au logement** alors que le taux d'effort net moyen des ménages locataires ne cesse d'augmenter.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET¹ MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES
(en %)

	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision
Bénéficiaires de minima sociaux	21,4	22,1	22,1	22,6
Salariés	28	28,2	27,8	28,3
Étudiants non boursiers	26,8	27,2	27,4	27,7
Étudiants boursiers	25,4	25,7	25,7	26,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 50.

- enfin, **vo**tre rapporteure pour avis regrette la disposition prévoyant une revalorisation des paramètres représentatifs de la dépense de logement dans les barèmes des aides personnelles au logement uniquement au 1^{er} octobre 2014.

Alors que le Gouvernement a lancé d'importantes réformes en faveur du logement, il lui paraît **inoportun d'opérer des économies au détriment des ménages les plus modestes** : 81 % des ménages bénéficiant des aides personnels avaient, en 2011, un revenu inférieur à 1 SMIC.

En conséquence, **vo**tre commission a adopté, à son initiative, un amendement visant à supprimer l'alinéa de l'article 64 repoussant au 1^{er} octobre 2014 cette revalorisation.

- L'action « **Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté** » représente 0,2 % des crédits de la mission. Elle finance notamment l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales (ADIL).

Votre rapporteure pour avis souligne le **rôle essentiel joué par les associations, aux côtés des pouvoirs publics, notamment pour promouvoir l'insertion par le logement des personnes en difficulté.**

- L'action « **Garantie des risques locatifs** », qui représente également 0,2 % des crédits du programme, voit ses crédits stabilisés en 2014.

¹ Le taux d'effort net correspond au rapport entre le loyer, majoré des charges et diminué de l'aide au logement, et le revenu.

Cette action représente la part de l'État dans le financement de la « GRL 2 », aux côtés d'Action logement.

Votre rapporteure pour avis avait indiqué l'année dernière : « *il est temps de mettre en œuvre un mécanisme universel de garantie des risques locatifs* »¹. Un an après, elle ne peut que **se réjouir que l'article 8 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit l'institution d'une garantie universelle des loyers (GUL)**, répondant à trois objectifs définis par la ministre de l'égalité des territoires et du logement lors de l'examen de ce texte en première lecture au Sénat : l'accès au logement, la prévention des expulsions et la sécurisation des propriétaires.

Le dispositif examiné au Sénat en première lecture étant perfectible, votre commission des affaires économiques a institué, à l'initiative de son Président, un groupe de travail sur le sujet.

Votre rapporteure pour avis, qui est membre de ce groupe de travail, espère que ce dernier pourra formuler des propositions en vue de l'examen du projet de loi en seconde lecture par le Sénat.

4. La diminution sensible des crédits du programme 135, illustration de la « débudgétisation » des aides à la pierre

Le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »**, qui regroupe les crédits relatifs au logement et à la construction, ainsi que ceux relatifs à l'urbanisme et à l'habitat, **concentre environ 6 % des crédits de la mission.**

Ses crédits diminuent très sensiblement en 2014, de 7,5 % en AE et de 27,6 % en CP. Cette diminution vise, selon le Gouvernement, à « *contribuer à l'effort de redressement des finances publiques* »².

¹ Avis n° 149 (2012-2013), *Ibid.*, p. 25.

² *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014*, p.104.

ÉVOLUTION EN 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135
« URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Construction locative et amélioration du parc	503,2	455,0	- 9,6 %	438,1	281,9	- 35,6 %
Soutien à l'accèsion à la propriété	4,3	4,1	- 4,7 %	4,3	4,1	- 4,7 %
Lutte contre l'habitat indigne	7,9	6,5	- 17,8 %	7,9	6,5	- 17,8 %
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	46,7	51,3	+ 9,9 %	46,7	51,3	+ 9,9 %
Soutien	17,7	17,0	- 3,9 %	17,7	17,0	- 3,9 %
Urbanisme et aménagement	47,1	46,0	- 2,3 %	47,1	46,0	- 2,3 %
Grand Paris	-	-	-	-	-	-
Total du programme	626,9	579,9	- 7,5 %	561,7	406,9	- 27,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

- Votre rapporteure pour avis souhaite bien entendu s'intéresser particulièrement à l'action « **Construction locative et amélioration du parc** » qui retrace les crédits relatifs au développement et à l'amélioration du parc locatif social dans l'hexagone – hors opérations de rénovation urbaine – ainsi que les investissements nécessaires à l'accueil des gens du voyage.

Cette action, qui concentre **78,5 % des crédits du programme 135**, constitue, pour reprendre les termes de notre ancien collègue Thierry

Repentin, le thermomètre de l'effort budgétaire en faveur de la construction et la réhabilitation de logements sociaux¹.

Les crédits de cette action sont en forte diminution en 2014, de 9,6 % en AE et de plus de 35 % en CP.

Pour ce qui concerne les aides à la pierre, la diminution des crédits est tout aussi importante : les AE passent de 498 à 450 millions d'euros, tandis que les CP diminuent de 155 millions d'euros.

Le Gouvernement souligne cependant que cette diminution des crédits est compensée par 173 millions d'euros de fonds de concours issus du fonds mentionné à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Or, ce fonds est abondé par les organismes HLM eux-mêmes, et ne saurait être assimilé à des dotations de l'Etat, et encore moins se substituer aux engagements budgétaires.

Votre rapporteure pour avis regrette cette diminution des crédits budgétaires destinés aux aides à la pierre, qui n'est pas conforme à l'engagement pris par le Président de la République de doubler les aides à la pierre. Elle constate que la baisse des dépenses fiscales consacrées au logement, de 1,2 milliard d'euros en 2014, aurait permis une hausse substantielle des aides à la pierre.

Elle note par ailleurs que les objectifs annuels de construction de logements sociaux restent à leur niveau élevé de 2013, soit 150 000 logements sociaux par an, conformément aux annonces faites par le Président de la République, le 21 mars 2013, à l'occasion du lancement du Plan d'investissement pour le logement (PIL). Le Gouvernement souligne lui-même que « les objectifs en faveur du développement de l'offre nouvelle, identiques par rapport à ceux fixés pour l'année 2013, sont très élevés au regard des réalisations des années antérieures (+ 46 % par rapport aux résultats obtenus en 2012) »².

Comme l'année dernière, votre rapporteure pour avis relève enfin avec inquiétude la diminution de la subvention unitaire par logement social qui se poursuit, ce qui risque de nuire au respect des objectifs fixés par le Président de la République : la subvention unitaire devrait passer de 400 à 300 euros pour les PLUS et de 7 500 à 7 000 euros pour les PLAI. Par ailleurs, les mesures complémentaires annoncées par le Gouvernement pour assurer un financement des opérations pour les trois ans à venir ne sont pas pérennes. Le « saut budgétaire » qui sera, au terme des trois ans, nécessaire pour rétablir un niveau correct d'aide à la pierre sera alors conséquent, donc plus aléatoire.

¹ Cf., Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 20.

² *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014*, p. 108.

DÉCOMPOSITION DES 450 MILLIONS D'EUROS INSCRITS EN AE EN 2014

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en €)	Coût total (en M€)
PLUS	69 000	300	20,7
PLAI	33 000	7 000	231,0
PLS	48 000		
Surcharge foncière			190,8
Sous-total offre nouvelle	150 000		442,5
Démolition	1 000	1 500	1,5
Actions d'accompagnement			6,0
Total			450

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 109.

Outre les aides à la pierre, l'action « Construction locative et amélioration du parc » comprend des crédits destinés à l'accueil des gens du voyage, à hauteur de 5 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP.

- L'action « **Soutien à l'accession à la propriété** », qui recouvre 0,7 % des crédits du programme, retrace les crédits budgétaires relatifs à la politique de soutien de l'État à l'accession sociale à la propriété.

Elle finance ainsi les frais de gestion des dispositifs d'accession sociale à la propriété, à hauteur de 4,1 millions d'euros, versés à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

- L'action « **Lutte contre l'habitat indigne** » finance les diagnostics et contrôles après travaux (1,24 millions d'euros) qui portent majoritairement sur le risque plomb, ou encore les travaux d'office en cas de carence du propriétaire (4,1 millions d'euros).

Au-delà de ces crédits budgétaires, **la lutte contre l'habitat indigne sera, comme le souligne le Gouvernement, un objectif majeur de la politique du logement dans le parc privé, ceci grâce aux interventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**. L'Agence devrait notamment renforcer ses interventions vis-à-vis des copropriétés en difficulté.

- L'action « **Réglementation, politique technique et qualité de la construction** » comprend 8,8 % des crédits du programme.

Plus des deux tiers des crédits de cette action (35 millions d'euros en AE et en CP) sont destinés au contentieux de l'habitat, notamment au contentieux de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

Cette action finance également le contentieux de l'urbanisme (5,1 millions d'euros) ou les observatoires des loyers (5 millions d'euros). Une expérimentation, s'appuyant sur 19 observatoires des loyers pilotes, a été lancée en 2013. Ces observatoires sont consacrés par l'article 3 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

- L'action « **Soutien** » regroupe les crédits budgétaires qui concourent à la mise en œuvre des politiques d'aménagement, de l'urbanisme et du logement.

Regroupant 2,9 % des crédits du programme, cette action finance notamment les commissions de médiation pour la mise en œuvre du DALO (4,1 millions d'euros), les études centrales et locales (4,5 millions d'euros) ou encore le fonctionnement de la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD) et de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abris ou mal logées (DIHAL).

- Enfin, l'action « **Urbanisme et aménagement** », qui représente 7,9 % des crédits du programme, correspond aux actions de l'État dans le domaine de l'urbanisme. Elle finance ainsi la politique d'aménagement de l'État (27,9 millions d'euros) ou le fonctionnement des agences d'urbanisme (8,3 millions d'euros).

5. La réduction des crédits du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »

Le programme 337 « **Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville** » a été créé à l'occasion de la loi de finances pour 2013, suite à la répartition des moyens en personnel portés en 2012 par le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » entre le ministère de l'égalité des territoires et du logement et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Ce programme concentre les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement, à l'exception de ceux relatifs à la politique de la ville, de la prévention de l'exclusion et de l'insertion des personnes vulnérables, qui relèvent du budget du ministère des affaires sociales.

Les crédits de ce programme, qui représente un peu moins de 10 % des crédits de la mission, diminuent en 2014, de 1,4 % en AE et en CP.

ÉVOLUTION EN 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 337
« CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DU LOGEMENT ET DE LA VILLE »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat	701,6	689,3	- 1,7 %	701,6	689,3	- 1,7 %
Personnes œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	114,5	115,2	+ 0,6 %	114,5	115,2	+ 0,6 %
Total du programme	816,1	804,6	- 1,4 %	816,1	804,6	- 1,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

C. DE NOUVELLES MESURES FISCALES VOLONTARISTES EN MATIÈRE DE LOGEMENT FIGURENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

Votre rapporteure pour avis avait relevé l'année dernière que le projet de loi de finances pour 2013 comprenait plusieurs mesures fiscales volontaristes en matière de logement. Il s'agissait notamment du renforcement de la taxe sur les logements vacants (TLV) ou de la création d'un nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif, le « Duflot ».

Le projet de loi de finances pour 2014 comprend lui aussi **plusieurs dispositions fiscales volontaristes, annoncées par le Président de la République le 21 mars 2013, à l'occasion du lancement du Plan d'investissement pour le logement**, et qui confirment la priorité donnée par le Gouvernement à la politique du logement.

Les trois principales dispositions fiscales dans le domaine du logement sont :

- la réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières (article 18) ;
- l'abaissement du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation des logements sociaux (article 19) ;
- la création d'un régime fiscal favorisant l'investissement institutionnel dans le logement intermédiaire (article 55).

1. La réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières vise à redynamiser le marché immobilier

Votre commission des affaires économiques a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'une réforme des plus-values immobilières.

Notre collègue Claude Bérit-Débat soulignait ainsi, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, qu'« *il est aujourd'hui indispensable, dans un contexte où le foncier est rare et cher, qu'une fiscalité progressive soit mise en place sur les terrains constructibles laissés nus, ceci afin de décourager la rétention foncière* »¹.

¹ Rapport n° 757 (2011-2012) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et sur la proposition de loi de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, pour une stratégie foncière publique en faveur du logement, M. Claude Bérit-Débat, p. 25.

Comme le souligne le Gouvernement, « *les modalités d'imposition des plus-values immobilières incitent à la rétention des ressources foncières et immobilières par leurs propriétaires. Elles participent, de ce fait, à l'atonie du marché immobilier et pèsent sur l'activité du secteur du bâtiment* »¹.

Le dispositif en vigueur, du fait de l'abattement progressif pour durée de détention qui aboutit à une exonération totale au terme d'un délai de trente ans de détention, **génère un comportement attentiste des propriétaires, qui sont incités à conserver leurs biens longtemps pour réduire l'impôt ou y échapper**, et contribue à la paralysie du marché immobilier.

Dans ce contexte, **l'article 18 du projet de loi de finances pour 2014 propose une réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières :**

- pour les cessions de terrains à bâtir, l'abattement pour durée de détention est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2014, ce qui devrait contribuer à la libération de foncier pour la construction de logement ;

- pour les cessions de biens autres que des terrains à bâtir, il est prévu l'application de la cadence et du taux d'abattement pour durée de détention rendus applicables par instruction fiscale dès le 1^{er} septembre 2013, ceci afin d'éviter un blocage du marché dans l'attente de l'entrée en vigueur de la réforme ;

- un abattement exceptionnel de 25 % est par ailleurs applicable depuis le 1^{er} septembre 2013 et pour une durée d'un an pour la détermination de l'assiette imposable des plus-values immobilières.

Votre rapporteure pour avis estime que réforme va dans le bon sens. Elle s'interroge cependant sur son impact, alors qu'elle a pour objet d' « *assurer une plus grande neutralité de la fiscalité* »² : **le retour à une fiscalité neutre risque d'être insuffisant pour modifier les comportements des propriétaires privés** et les inciter à vendre leurs terrains pour construire des logements ou à utiliser eux-mêmes les droits à construire.

À ses yeux, il conviendrait de réfléchir à une démarche non pas neutre mais incitative, à même de déclencher un réel choc d'offre foncière. Elle souhaite que la remise à plat de la fiscalité annoncée par le Premier ministre n'élude pas la rénovation de la fiscalité immobilière et permette cette évolution.

¹ *Projet de loi de finances pour 2014, p. 77.*

² *Projet de loi de finances pour 2014, p. 77.*

2. L'abaissement du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation des logements sociaux, une mesure forte au service des objectifs ambitieux fixés par le Président de la République

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteure pour avis a souligné l'importance de maintenir un taux de TVA réduit pour le logement social.

Elle relevait alors que les professionnels du bâtiment et les bailleurs sociaux avaient constaté l'impact négatif du relèvement de 5,5 % à 7 % du taux de TVA opéré par la loi de finances rectificative pour 2011¹ : ce relèvement a conduit, d'après l'Union sociale pour l'habitat (USH), à un accroissement des dépenses des bailleurs sociaux de l'ordre de 225 millions d'euros².

Face à la perspective d'un relèvement du taux réduit de TVA de 7 à 10 %, suite aux annonces faites le 7 novembre 2012 par le Premier ministre dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, votre rapporteure pour avis estimait « indispensable que le secteur du logement social ne subisse pas les effets d'un relèvement du taux de TVA qui lui est applicable [qui] empêcherait d'atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an fixé par le Président de la République »³.

Votre rapporteure pour avis ne peut, dans ces conditions, que se féliciter que l'article 19 du projet de loi de finances prévoie l'abaissement à 5 % du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation des logements sociaux, ceci conformément aux annonces faites par le Président de la République à l'occasion du lancement du Plan d'investissement pour le logement.

Comme l'indique l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2014, **le relèvement d'un point de TVA correspond à un coût supplémentaire de 1 200 euros par logement social neuf.** Autrement dit, l'abaissement à 5 % du taux de TVA applicable à la construction des logements sociaux permet aux bailleurs sociaux non seulement d'éviter le surcoût résultant de la hausse annoncée du taux réduit de 7 à 10 %, qui aurait été de 3 600 euros par logement neuf réalisé, mais aussi d'économiser des fonds propres par logement social réalisé, à hauteur de 2 400 euros par logement par rapport à la situation actuelle.

¹ Article 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Cf. Avis n° 149 (2012-2013), *Ibid.*, p. 39.

³ Avis n° 149 (2012-2013), *Ibid.*, p. 39.

Votre rapporteure pour avis relève aussi avec satisfaction que cette mesure ne concerne pas seulement la construction mais aussi les travaux de rénovation dans les logements sociaux, répondant à des objectifs de réalisation d'économies d'énergies, à l'amélioration de l'accessibilité aux personnes handicapées, à la mise aux normes des logements et des immeubles ainsi qu'à la protection des populations et des locataires.

Cependant, les députés ont, à l'initiative de M. Christian Eckert, rapporteur général de la commission des Finances, adopté un amendement modifiant l'article 19 afin de relever de 5 à 5,5 % le taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation des logements sociaux.

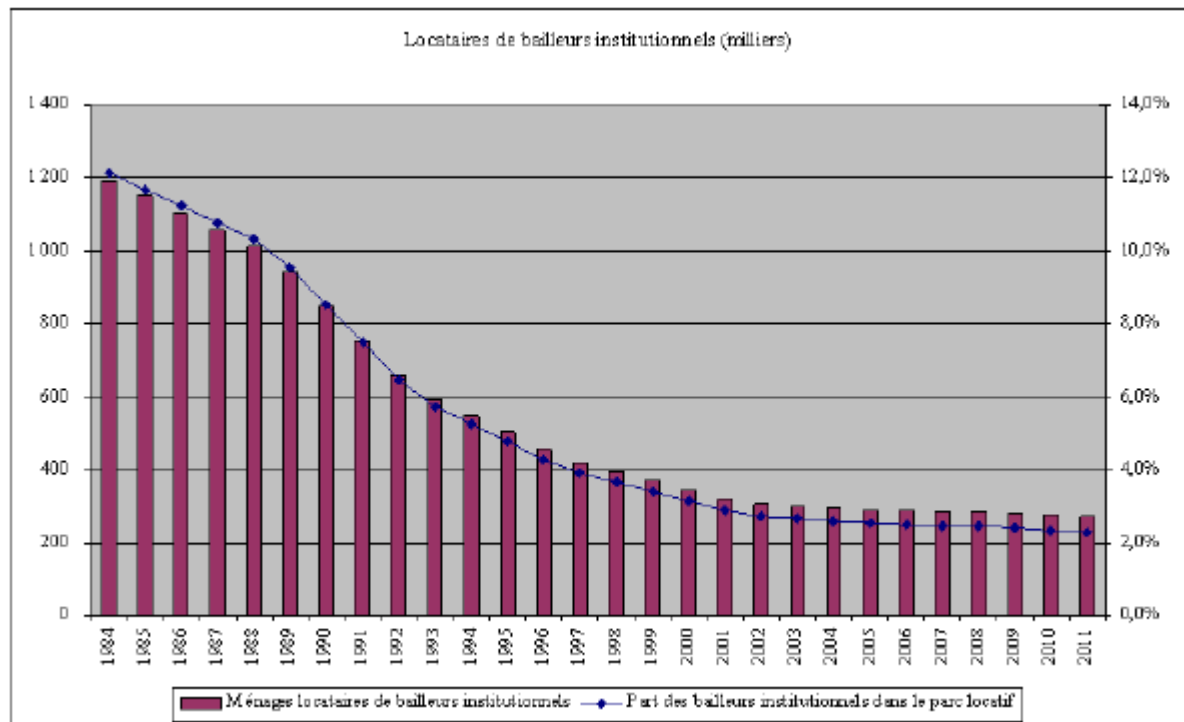
Votre rapporteure pour avis prend acte de cette amodiation de l'article 19 mais la regrette car elle modifie de fait les termes du pacte signé entre l'Etat et le mouvement HLM.

3. Des dispositifs fiscaux destinés à assurer le retour des investisseurs institutionnels sur le marché du logement

L'année dernière, votre rapporteure pour avis, constatant que *« depuis deux décennies, les investisseurs institutionnels, les « zinzins », c'est-à-dire les banques ou les sociétés d'assurance, ont déserté le secteur du logement »*¹, avait appelé le Gouvernement à proposer des mesures pour inciter les investisseurs institutionnels à s'intéresser de nouveau au secteur du logement.

Comme l'illustre le tableau suivant, **depuis 1984, la part des bailleurs institutionnels dans le secteur locatif a été divisée par quatre.**

¹ *Ibid.*, p. 41



Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Le 21 mars 2013, le Président de la République a annoncé, à l'occasion du lancement du Plan d'investissement pour le logement, son souhait de promouvoir une offre de logements intermédiaires par la mise en place d'un régime juridique spécifique à destination des classes moyennes. Ce régime sera mis en œuvre par voie d'ordonnance, en application de la loi du 1^{er} juillet 2013¹.

L'article 55 du projet de loi de finances pour 2014 s'inscrit dans ce cadre : il vise à susciter une offre nouvelle de logements intermédiaires dans les zones les plus tendues du territoire, ce qui pourrait permettre de libérer des places dans les logements sociaux actuels par la gestion plus fluide des parcours résidentiels.

Il introduit ainsi au bénéfice des investisseurs institutionnels un taux réduit de TVA de 10 % pour la construction de logements intermédiaires dans le cadre d'opérations de construction mixtes, comprenant la construction d'au moins 25 % de logements sociaux, et prévoit une exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour ces logements.

Votre rapporteure pour avis se félicite de ce dispositif qui incitera les investisseurs institutionnels à s'intéresser de nouveau au secteur du logement. Elle recommande la plus grande cohérence entre ces politiques incitatives en faveur de l'investissement logement et les préconisations du

¹ Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

ministère des finances quant à l'orientation des actifs des banques, assurances et mutuelles. Le Gouvernement a fixé un objectif de construction de 10 000 logements supplémentaires par génération.

II. DES MESURES VOLONTARISTES COMPLÉMENTAIRES DEMEURENT INDISPENSABLES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Votre rapporteure pour avis note que, **depuis l'année dernière, de nombreuses mesures législatives importantes pour le secteur du logement ont été votées par le Parlement.**

Tout d'abord, le Parlement a adopté le projet de **loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**, devenue la loi du 18 janvier 2013¹, qui prévoit :

- la mise en place d'un **dispositif de cession gratuite de terrains publics** afin de construire du logement social ;

- le **renforcement des obligations de production de logement social** pour les communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU »² par le biais du relèvement de 20 à 25 % du taux obligatoire dans les « zones tendues » et de la multiplication par cinq du prélèvement pour les communes « mauvaises élèves ».

Ensuite, le Parlement a également adopté la **loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction**³. Ce texte prévoit la publication de huit ordonnances destinées à **alléger les procédures afin d'accélérer la construction de logement**. Il s'agit ainsi :

- en matière d'urbanisme, de créer une procédure intégrée pour le logement, permettant de reconnaître par une seule procédure l'intérêt général d'une opération et de procéder à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, et de mettre en place un portail national de l'urbanisme assurant l'exhaustivité et la gratuité de l'information urbanistique et la fluidification du traitement du contentieux ;

- en matière de financement, d'étendre à 100 % le plafond de garantie par les collectivités territoriales des emprunts pour opérations d'aménagement comprenant principalement des opérations de logements, de sécuriser les opérations en VEFA et de faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment ;

- en matière de construction en zones tendues, d'autoriser des dérogations au cas par cas à certaines règles coûteuses ou bloquantes du plan local d'urbanisme (PLU), de faciliter la transformation des bureaux en

¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

² Loi n° 2000-1308 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³ Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

logements et d'encourager l'émergence d'une offre de logements intermédiaires.

A l'occasion de son audition par votre commission, la ministre de l'égalité des territoires a indiqué que l'ensemble des ordonnances était à présent publié, à l'exception de celle portant sur le logement intermédiaire qui était encore soumise à concertation.

Enfin, **l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en première lecture** - le 26 octobre dernier pour le Sénat - **le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)**. Ce texte très dense comprend de nombreuses mesures importantes telles que :

- la modernisation des rapports entre bailleurs et locataires ;
- le dispositif d'encadrement des loyers dans les « zones tendues » ;
- l'institution de la garantie universelle des loyers (GUL) ;
- des dispositions sur la prévention des expulsions et visant à faciliter les parcours de l'hébergement au logement ;
- le renforcement des outils de lutte contre l'habitat insalubre ;
- la création d'un cadre législatif pour l'habitat participatif ;
- une importante réforme de la loi de 1965 sur les copropriétés, visant à apporter des réponses au phénomène des copropriétés dégradées ;
- la simplification et le renforcement de la transparence en matière de demande des logements sociaux ;
- la création d'un organisme unique de contrôle et d'évaluation de l'ensemble des acteurs du logement social, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) ;
- la réforme de la gouvernance du « 1 % Logement » ;
- la couverture intégrale du territoire par les établissements publics fonciers.

Votre rapporteure pour avis estime que ces différentes initiatives démontrent la volonté résolue du Gouvernement à trouver des réponses à la crise du logement que connaît notre pays et que subissent nos concitoyens, notamment les plus modestes.

Elle estime cependant que **le bilan en matière de logement social est contrasté et que des mesures complémentaires doivent être décidées afin d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République en termes de construction de logements.**

1. En matière de logement social, des avancées réelles mais également un certain nombre de déceptions

• Votre rapporteure pour avis tient tout d'abord à saluer le **Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du Plan d'investissement pour le logement** signé le 8 juillet dernier par le Premier ministre et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Sur la forme, ce Pacte illustre la volonté de dialogue du Gouvernement ainsi que sa détermination à apporter des réponses à la crise du logement. Il consacre également le soutien du mouvement HLM aux objectifs ambitieux fixés par le Président de la République à l'occasion du lancement du Plan d'investissement pour le logement.

Autrement dit, « le pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement marque l'attachement des signataires, l'État et le mouvement HLM, à répondre aux besoins des territoires et de nos concitoyens, au service de l'intérêt général »¹.

Sur le fond, votre rapporteure pour avis se félicite d'un certain nombre d'engagements pris par le Gouvernement et par les bailleurs sociaux à cette occasion.

Le Gouvernement s'est engagé, entre autres, à :

- abaisser à 5 % le taux de TVA applicable aux logements sociaux livrés à compter du 1^{er} janvier 2014, ainsi que les logements financés en location-accession (PSLA) ;

- abaisser à 5 % le taux de TVA applicable aux travaux de rénovation des logements sociaux à compter du 1^{er} janvier 2014 ;

- mettre à disposition le foncier de l'État et de ses établissements publics au service de la production de logements sociaux avec une décote sur le prix de cession pouvant aller jusqu'à la gratuité, comme l'y autorise la loi du 18 janvier 2013 et son décret d'application du 15 avril 2013 ;

- réunir les conditions d'une mobilisation exceptionnelle d'Action logement en faveur du logement locatif social, qui permettra d'apporter pendant trois ans 1,5 milliard de prêts et de subventions par an, conformément à la lettre d'engagement mutuel conclue entre l'État et les partenaires sociaux de l'UESL le 12 novembre 2012.

Le mouvement HLM s'est engagé, quant à lui, à :

- atteindre, d'ici 2015, les objectifs de production et de rénovation de logements sociaux qui correspondent au poids des organismes HLM au sein du parc social (80 %), soit la construction de 120 000 logements sociaux par an et la rénovation thermique de 100 000 logements sociaux par an ;

¹ Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement, p. 3.

- créer, au-delà des actions de mutualisation de moyens et de coopération déjà existantes, un dispositif de mutualisation financière pour accompagner l'effort d'investissement des organismes et faire circuler les fonds disponibles

Votre rapporteure se félicite de cette nouvelle approche des relations entre l'État et le mouvement HLM.

- Pour autant, votre rapporteure pour avis ne peut que constater que **la modification de l'article 19 du projet de loi et le relèvement de 5 à 5,5 % du taux de TVA applicable aux opérations de construction et de rénovation des logements sociaux constitue une première entorse au Pacte d'objectifs et de moyens.**

Comme indiqué précédemment, un point de TVA en plus représente en moyenne un coût de 1 200 euros par logement social neuf. Autrement dit, **la fixation à 5,5 % du taux de TVA applicable au logement social représente un surcoût de près de 600 euros par logement social neuf par rapport à un taux de 5 %.**

D'après les données communiquées par l'Union sociale pour l'habitat (USH), le retour à un taux de TVA de 5,5 % conduira à un **surcoût de plus de 80 millions d'euros pour les organismes de logement social**, ce qui correspond à une baisse de 20 % des aides budgétaires à la production de logement social.

Votre rapporteure pour avis regrette ce recul par rapport aux engagements pris par le Gouvernement et craint que cette décision ne pèse sur la capacité d'investissement des bailleurs sociaux et sur l'emploi dans le secteur du bâtiment qui subit déjà une crise brutale.

S'agissant de l'article 19 du projet de loi de finances, votre rapporteure pour avis regrette par ailleurs qu'une liste limitative de travaux éligibles au taux de 5,5 % soit fixée, ce qui a pour impact de limiter le champ de cette disposition. Il serait préférable, pour éviter toute difficulté d'interprétation, faire figurer à cet article une liste, non pas des travaux admis, mais des travaux exclus du taux de 5,5 %, cette liste pouvant être définie par décret.

Votre rapporteure pour avis note également que la liste figurant à l'article 19 du projet de loi de finances exclut certains travaux essentiels dans le logement social, tels que les travaux d'aménagement et de sécurisation des immeubles, en particulier dans les quartiers ANRU, les travaux portant sur les systèmes de gestion et de tri des déchets ou encore les travaux de gros entretien permettant la rénovation des équipements en place. Elle estime également **indispensable que le taux réduit de TVA s'applique aux opérations d'acquisition-amélioration**, qui représentent, d'après les données transmises par l'Union sociale pour l'habitat (USH) environ

8 000 logements par an et, en particulier, 21,5 % de la production en Ile-de-France et même près de 53 % à Paris.

• Votre rapporteure pour avis s'était réjouie du vote de la **loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement**, qui prévoyait un mécanisme de cession avec une décote pouvant atteindre 100 % des terrains de l'État et de ses établissements publics.

Neuf mois après, à la lecture des décrets d'application, elle ne peut que faire part de sa déception.

Le décret du 15 avril 2013¹ a ainsi précisé les conditions d'application de cette décote pour les terrains de l'État. L'article 1^{er} de ce décret prévoit ainsi que :

- « *la décote est accordée en vue de contribuer à l'équilibre financier de l'opération* »², ce qui ne correspond pas, aux yeux de votre rapporteure pour avis, à l'esprit de la loi ;

- le taux maximal de la décote est différencié selon la situation géographique du terrain et selon le type de logements sociaux concernés. Au final, **une décote de 100 % ne pourra être accordée qu'en zone A et B1 essentiellement pour des logements locatifs financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).**

Les catégories de logement pour lesquelles une décote peut être consentie sont les suivantes :

- Catégorie 1 : logements locatifs financés en PLAI, structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'Etat, aires permanentes d'accueil des gens du voyage, résidences sociales, places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;
- Catégorie 2 : logements locatifs ou résidences de logements pour étudiant financés en prêt locatif à usage social (PLUS) ;
- Catégorie 3 : logements locatifs ou résidences de logement pour étudiants financés en prêt locatif social (PLS), logements occupés par les titulaires de contrats de location accession ou faisant objet d'une opération d'accession sociale.

¹ Décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier instituée à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

² I. de l'article R. 3211-15 du code général de la propriété des personnes publiques issu de l'article 1^{er} du décret n° 2013-315 précité.

**MODALITÉS D'APPLICATION DE LA DÉCOTE
POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX SUR DES TERRAINS DE L'ÉTAT**

	Zone C	Zone B 2	Zones A et B 1
Catégorie 1	0 à 50 %	0 à 75 %	0 à 100 %
Catégorie 2	0 à 35 %	0 à 50 %	0 à 75 %
Catégorie 3	0 à 25 %	0 à 35 %	0 à 50 %

Deux décrets du 18 octobre ont précisé les **modalités d'application du dispositif aux terrains des établissements publics de l'État** :

- le décret n° 2013-937¹ a déterminé les **établissements publics concernés par ce dispositif** : la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), Réseau ferré de France (RFF), Voies navigables de France (VNF) et la Régie autonome des transports parisiens (RATP). Votre rapporteure pour avis considère que **cette liste est minimaliste**, puisque d'autres établissements publics de l'État, tels que les hôpitaux ou les grands ports maritimes, auraient pu être inclus dans le champ du dispositif comme cela avait d'ailleurs été envisagé initialement ;

- le décret n° 2013-936² a précisé les modalités d'application du dispositif de la décote aux établissements publics de l'État. Ce décret prévoit notamment le **plafonnement de la décote à 30 % pour les terrains de Réseau ferré de France (RFF)**³. Votre rapporteure pour avis s'étonne de cette disposition qui s'éloigne très largement de l'esprit de la loi.

Votre rapporteure pour avis regrette que les modalités d'application de la décote soient très en retrait par rapport à l'esprit de la loi et aux engagements pris par le Président de la République.

Elle juge, avec le recul, que la position du Sénat, qui avait adopté des amendements de son rapporteur, notre collègue Claude Bérit-Débat, visant notamment à inverser la logique du dispositif de fixation de la décote en prévoyant que la décote de 100 % constituerait la règle mais que son niveau pourrait être réduit en fonction des caractéristiques du programme de construction et des circonstances locales, était pleinement justifiée.

¹ Décret n° 2013-937 du 18 octobre 2013 établissant la liste des établissements publics de l'État mentionnée à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Décret n° 2013-936 du 18 octobre 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de l'État, ou dont la gestion leur a été confiée par la loi, prévues à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux.

³ Cf. Second alinéa de l'article R. 3211-32-3 du code général de la propriété des personnes publiques créé par l'article 1^{er} du décret n° 2013-36 précité.

- Enfin, votre rapporteure pour avis note que, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, les députés ont examiné un amendement de M. Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances, visant à introduire un **prélèvement de 78 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**.

Cet amendement a été finalement retiré en séance publique. M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, a cependant estimé être favorable à son principe mais souhaiter discuter de cette idée avec les acteurs du logement social, en vue d'un nouvel examen à l'occasion du projet de loi de finances rectificative.

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, **une telle disposition constituerait un très mauvais signal envoyé aux organismes HLM** : le fonds de la CGLLS est issu du mouvement HLM et un tel prélèvement serait très proche dans l'esprit du prélèvement sur le potentiel financier des organismes instauré par le précédent Gouvernement, dont votre rapporteure pour avis avait salué la suppression à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013. **Elle recommande donc que l'usage de ce fonds puisse faire l'objet d'un accord entre l'USH et l'Etat**, en particulier pour financer le désamiantage dans les opérations de rénovation, le lancement du plan de 10 000 logements HLM accompagnés évoqué précédemment, la participation des locataires et le système national d'enregistrement.

2. L'accèsion sociale à la propriété doit être relancée

Comme l'année dernière, votre rapporteure pour avis ne peut que souligner que **l'accèsion sociale à la propriété est en panne dans notre pays**.

Elle regrette que le Gouvernement n'ait pas pris des mesures à même de la relancer, alors que l'objectif ambitieux de production de 500 000 logements par an exige une véritable relance de ce type d'accèsion.

Les données figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014 montrent cependant une **légère amélioration de la situation**, avec une augmentation de la part des ménages primo-accédants sur le total des accédants ainsi que l'augmentation des ménages modestes parmi les bénéficiaires du « PTZ +

**INDICATEURS DE L'OBJECTIF N°4 : DÉVELOPPER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ
PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »**

	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Précision actualisée	2014 Précision
Part des ménages primo-accédants sur le total des accédants (en %)	72	64	68	72
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ + à revenus modestes (en %)	30	33	44	44

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 85.

Votre rapporteure pour avis estime cependant que cette progression est limitée et fragile : l'augmentation de la part des bénéficiaires du « PTZ + » à revenus modestes s'explique en effet par la réintroduction d'une condition de ressources en 2013.

Il est aujourd'hui urgent que le Gouvernement fasse des propositions afin de relancer l'accession sociale à la propriété.

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, ces propositions devraient comporter **trois axes** : tout d'abord, **prolonger les dispositifs existants** qui ont fait la preuve de leur efficacité ; ensuite, **améliorer certains d'entre eux** pour les rendre socialement plus efficaces ; enfin, **lever certains blocages** identifiés et créer de nouveaux produits.

Votre rapporteure pour avis ne peut donc que réitérer les propositions qu'elle avait elle-même formulées l'année dernière et dont elle a fait part à la ministre de l'égalité des territoires et du logement lors de son audition par votre commission :

- il est indispensable de **prolonger l'existence du « PTZ + »** de fin 2014 à fin 2016 : il ne s'agit pas d'une décision marginale, même si son impact budgétaire est modeste. Une telle décision permettrait en effet de lever les blocages actuels des établissements bancaires pour financer les acquéreurs en prêt social locatif accession (PSLA) : l'incertitude quant à l'avenir du « PTZ+ » conduit les banques à refuser les demandes de PSLA

car le « PTZ + » constitue bien souvent une garantie dans les dossiers de PSLA ;

- il convient par ailleurs d'**améliorer l'efficacité sociale du « PTZ + »** par la concentration des moyens affectés à ce produit sur les premières tranches du barème, un élargissement des tranches bénéficiant du différé total et un allongement de ce même différé.

Les conditions de solvabilisation des foyers entre 2 et 3 SMIC demeurent clairement insuffisantes pour l'accès à la propriété, d'autant que, dans de nombreux territoires, les baisses des prix sont dérisoires, voire pas encore constatées. **Une prime d'accession d'environ 15 000 euros serait de nature à favoriser la sortie du parc locatif HLM vers l'accession sociale**, à condition qu'elle soit réellement sécurisée. Un tel dispositif ne serait pas nécessairement défavorable dans la durée aux finances publiques. Elle pourrait être financée par les économies attendues de la suppression des dispositifs de soutien à l'investissement locatif Robien ou Scellier.

3. La revitalisation des centres bourgs, un enjeu majeur pour le logement en zones rurales

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteure pour avis a souhaité s'intéresser au **délicat problème de la revitalisation des centres-bourgs**, qui constitue un **enjeu majeur en matière de logement - et plus globalement d'aménagement du territoire - dans les zones rurales**, comme l'a d'ailleurs confirmé M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) lors de son audition par votre rapporteure pour avis.

La situation actuelle est marquée par le fait que **nombre de centres-bourgs se vident progressivement**, leurs habitants préférant s'installer dans des lotissements pavillonnaires ou dans les grandes villes. La rénovation de certaines maisons anciennes des centres-bourgs est d'ailleurs souvent beaucoup plus onéreuse que l'achat d'un pavillon.

Ce phénomène aboutit à une perte de lien social, à une détérioration de la qualité de vie et de services, à un étalement urbain et à une artificialisation des sols.

Il s'agit, aux yeux de votre rapporteure pour avis, d'une question essentielle pour l'avenir de nos territoires ruraux et pour renforcer l'attractivité de ces derniers.

Il convient donc de **définir une véritable stratégie de requalification des centres-bourgs**, permettant d'éviter le développement de villages dortoirs ou secondaires, le délaissement des cœurs de village au

profit des lotissements ou d'un mitage rural. Cette stratégie impose d'intervenir sur le parc privé, en finançant des actions de reconquête des centres-bourgs.

Des initiatives ont déjà été prises en la matière par les collectivités locales. Des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ont été menées. Pour utiles qu'elles soient, une nouvelle méthode à visée d'aménagement plus global semble nécessaire pour compléter et élargir ces dispositifs. Lors de son audition par votre rapporteure pour avis, M. Vanick Berberian a ainsi évoqué la politique d'aménagement des cœurs de village engagée par le conseil régional du Centre.

Pour autant, ces initiatives ne suffisent pas : **votre rapporteure pour avis souhaite qu'un programme d'expérimentation soit lancé**, prévoyant un financement globalisé et fongible des projets avec, le cas échéant, la création d'un produit d'accession sociale spécifique, et ce, dans un premier temps, sur la base d'un nombre limité de centres-bourgs.

Elle se réjouit donc des annonces faites par le Premier ministre à l'occasion du Congrès des maires le 19 novembre dernier.

Celui-ci a en effet annoncé la mise en œuvre en 2014 d'un Pacte rural pour l'égalité des territoires, composé de deux piliers dont le premier consiste en **un programme spécifique en direction des centres-bourgs** : ce programme sera lancé dès 2014 et piloté par le nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Il mobilisera un **budget annuel de 30 millions d'euros**, notamment pour accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs projets et soutenir la rénovation des logements et la création de logements sociaux dans les communes où le besoin se fait sentir. Enfin, les dispositifs de droit commun seront mobilisés via des « contrats de bourg » associant l'ensemble des services de l'État.

Votre rapporteure pour avis salue ce programme spécifique. Elle sera très attentive aux modalités de mise en œuvre de ce programme afin que l'objectif de revitalisation des centres bourgs puisse être réellement atteint.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 19 novembre 2013 :

- *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **M. Vanik Berberian**, président.